

Analyse von vulnerablen Gruppen nach Art. 8 Abs. 3 EED im Gebäude- und Wärmesektor sowie Erarbeitung von Maßnahmen zu deren Unterstützung

Leistung gemäß Rahmenvertrag zur Beratung der Abteilung II des BMWK

Leistungsabruf: durch Referat IIC4 am 22.01.2024

Beauftragt am 07.03.2024

BMWK-Projekt-Nr.: 115/21-40

Freiburg & Berlin, 2024

Impressum

Hauptbearbeitung

Sibylle Braungardt, Öko-Institut
s.braungardt@oeko.de

Bearbeitende

Sibylle Braungardt, Öko-Institut (Kapitel 1-4, 6)
Katja Schumacher (Kapitel 4 und 5)
Sarah Hoesch, Friedhelm Keimeyer (Kapitel 5), Johanna Cludius (Kapitel 5)
Tanja Kenkmann (Kapitel 6)

Review

Mathias Koepke, dena

Formaler Review

Lukas Kick, dena

Auftragsvergabe durch:

Jana Georgiadis, BMWK, Referat IC4

Inhalt

1	Ergebniszusammenfassung	5
2	Hintergrund	11
3	Zielsetzung	12
4	Methodisches Vorgehen	13
	Definition der Zielgruppen und Einordnung in Gebäudesektor	15
5.1	Anforderungen und Definitionen in EU-Regularien.....	15
5.1.1	„Energiearmut“ („energy poverty“)	15
5.1.2	Vulnerable Gruppen	21
5.1.3	Zwischenfazit	25
5.2	Kriterien bzw Indikatoren zur Erfassung von energiearmen Haushalten im Sinne von Art. 8 Abs. 3	26
5.2.1	Grundsätzliche Aspekte und Anforderungen für Indikatoren	26
5.2.2	Default Indikator nach Art. 8 Abs. 3 EED	29
5.2.3	Zweifach kombinierter Indikator: Hohe Energieausgaben und niedriges Einkommen	31
5.2.4	Zweifach kombinierter Indikator: Schlechte bzw. sehr schlechte Energieeffizienz und niedriges Einkommen	34
5.2.5	3-fach kombinierter Indikator: Verschneidung und arithmetisches Mittel aus hoher Energiekostenbelastung, schlechter bzw. sehr schlechter Energieeffizienz und niedrigem Einkommen	36
5.2.6	Übersicht alle Indikatoren und Vorschlag	38
5.2.7	Sozioökonomische Differenzierung der energiearmen Haushalte	41
6	Maßnahmenvorschläge	46
6.1	Hintergrund	46
6.1.1	Anforderungen der EED.....	46
6.1.2	Herausforderungen für Sanierungen im Gebäudebestand.....	47
6.2	Beitrag bestehender Instrumente in Deutschland.....	50

6.2.1	Übersicht der bestehenden Maßnahmen und Wirkung auf Zielgruppe	51
6.2.2	Quantifizierung der Wirkungen nach Zielgruppen	52
6.3	Screening bestehender Instrumente in anderen Ländern	53
6.4	Vorschläge für neue Instrumente.....	54
6.4.1	Vorschlag für Ausweitung der Sanierungsförderung im sozialen Wohnungsbau	55
6.4.2	Vorschlag für quartiersbasierten Ansatz	56
6.4.3	Vorschläge zu Anpassungen in der BEG	59
6.4.4	Zentrale Anlaufstellen für die Gesamtenergieeffizienz in Gebäuden (One-Stop- Shop) ..	62
6.4.5	Heizungsoptimierung: Kombination von Ordnungsrecht und Förderung	64
6.4.6	Energieeinsparverpflichtungssystem	65
6.5	Anhang	68
6.5.1	Schutz: Regulatorische Maßnahmen.....	68
6.5.2	Teilhabe: Infrastruktur und Technologie	70
6.5.3	Befähigung: Beratung und Information	71
6.5.4	Widerstandsfähigkeit: Energieeffizienzmaßnahmen.....	72
6.5.5	Widerstandsfähigkeit: Direktzahlungen und Sondertarife.....	79
7	Abbildungsverzeichnis	81
8	Tabellenverzeichnis.....	82
9	Abkürzungen	83

1 Ergebniszusammenfassung

Hintergrund und Zielsetzung

In Deutschland können viele Haushalte ihre Wohnungen nicht ausreichend heizen. 2023 waren 8,2 % der Bevölkerung betroffen, ein Anstieg gegenüber 2022 (6,7 %) und 2021 (3,3 %). Insbesondere in ineffizienten Gebäuden ist der Energiebedarf groß. Steigende Energiepreise belasten vor allem einkommensschwache Haushalte. Der Begriff „Energiearmut“ ist in Deutschland jedoch bislang nicht rechtlich definiert oder gezielt adressiert.

Die EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) 2023/1791 rückt das Thema in den Fokus und verlangt Energieeinsparungen, die speziell auf Haushalte abzielen, die von Energiearmut betroffen sind oder sonst schutzbedürftig sind. Dabei liegt der Schwerpunkt auf langfristigen Energieeffizienzmaßnahmen statt auf kurzfristiger finanzieller Unterstützung. Auch die Klima-Sozialfonds-Verordnung (KSF-VO) und die EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) verpflichten Mitgliedstaaten, Energiearmut aktiv zu bekämpfen, etwa durch Maßnahmen in Renovierungsplänen und Förderungen.

Diese Vorgaben zeigen, dass Energiearmut nicht nur eine soziale, sondern auch eine energie- und klimapolitische Herausforderung darstellt. Es bedarf langfristiger Lösungen, die Energieeffizienz steigern und Energiekosten senken und dabei soziale, technische und finanzielle Aspekte verknüpfen.

Es fehlen derzeit Analysen zu Zielgruppen und Gebäudetypen im Kontext der Energiearmut sowie eine Prüfung bestehender Maßnahmen zur Energieeffizienzförderung. Diese Wissenslücken müssen geschlossen werden, um die EU-Vorgaben umzusetzen. Die Studie zielt darauf ab, Definitionen festzulegen und Indikatoren zu entwickeln, die entsprechend Art. 8 Abs. 3 der EED von Energiearmut betroffene Menschen, schutzbedürftige Kunden, Menschen in Haushalten mit geringen Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, erfassen. Darauf aufbauend werden zielgruppenspezifische Maßnahmen abgeleitet.

Definition von Energiearmut

Die Definition der Energiearmut ist in Art. 2 Nr. 52 EED festgelegt. Nach Art. 2 Nr. 52 EED bezeichnet „Energiearmut“ im Sinne der Richtlinie nunmehr:

*„den **fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen**, wenn mit diesen Dienstleistungen ein **grundlegendes und angemessenes Maß an Lebensstandard und Gesundheit** sichergestellt wird, einschließlich einer **angemessenen Versorgung mit Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten**, in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen sozialpolitischen Maßnahmen und anderer einschlägiger nationaler Maßnahmen, wobei diese durch eine **Kombination von Faktoren verursacht wird, darunter zumindest Unerschwinglichkeit**,*

unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen;“ (Hervorhebungen durch Verf.)¹

Die Aspekte, die in der Definition berücksichtigt sind, werden in Abbildung 1 veranschaulicht. Zuoberst stehen strukturelle Aspekte, die sich auf den Zustand der Gebäude beziehen. Hohe erforderliche Energieverbräuche in Gebäuden mit schlechtem energetischem Zustand führen zu einer Belastung für Haushalte. Hohe Energiepreise tragen ebenfalls zur Belastung bei, die insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen nicht bezahlen können.

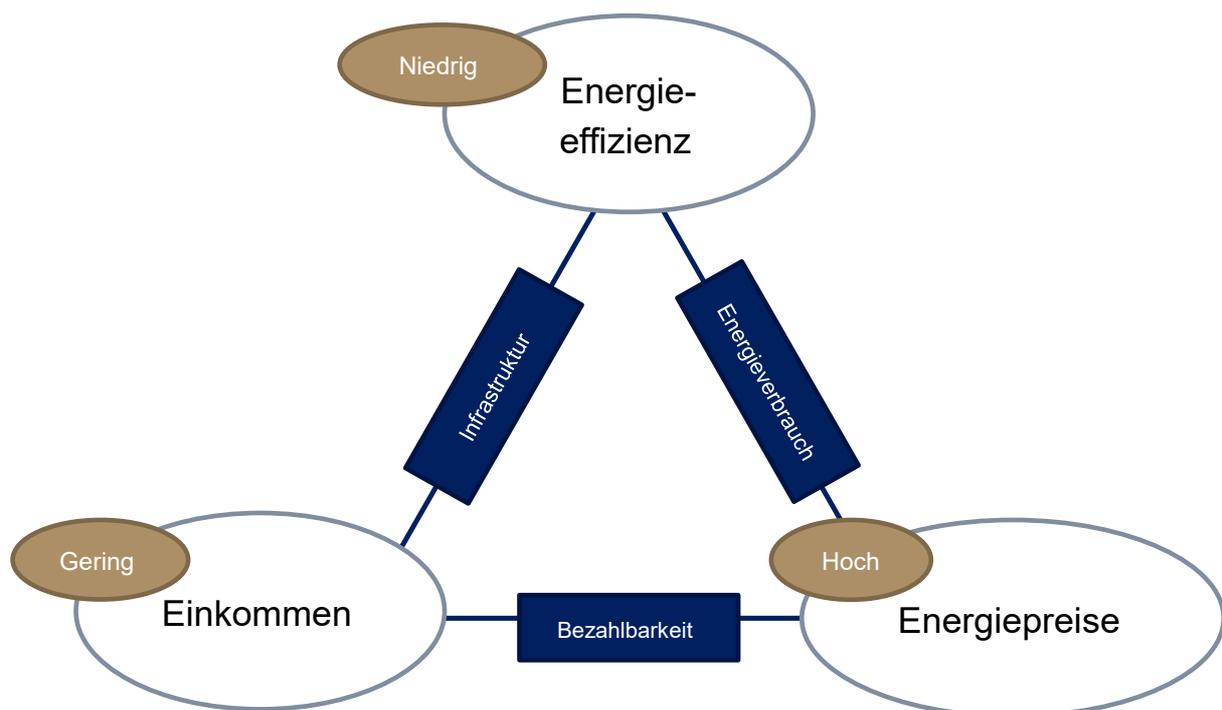


Abbildung 1: Energiearmuts-Dreieck – Ursachen und Ansatzpunkte.

Quelle: Eigene Darstellung.

Indikatoren für die Erfassung der in Art. 8 Abs. 3 benannten Gruppe

Die EU-Energieeffizienz-Richtlinie gibt in Art. 8 Abs. 3 vor, dass Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung des Anteils der Energiearmut in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen eine Reihe an Indikatoren berücksichtigen, die explizit in der Richtlinie aufgeführt werden. Hat ein Mitgliedsland keine eigene Schätzung des Anteils der von Energiearmut betroffenen Haushalte durchgeführt, so ist das arithmetische Mittel der aufgeführten Indikatoren zu nutzen, um den Anteil der kumulierten Endenergieeinsparungen zu bestimmen, der in der Zielgruppe der unter von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kundinnen und Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem

¹ Im Englischen: „a household's lack of access to essential energy services, where such services provide basic levels and decent standards of living and health, including adequate heating, hot water, cooling, lighting, and energy to power appliances, in the relevant national context, existing national social policy and other relevant national policies, caused by a combination of factors, including at least non-affordability, insufficient disposable income, high energy expenditure and poor energy efficiency of homes“.

Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, zu erreichen ist². Das arithmetische Mittel soll für das Jahr 2019 verwendet werden und ergibt für Deutschland 3,21 Mio. Haushalte bzw. 7,9% aller Haushalte (vgl. Tabelle 1)

Die Indikatoren sind wie folgt (Zitat Art. 8 Abs. 3 EED):

- a) die Unfähigkeit, die Unterkunft angemessen warm zu halten (Eurostat, SILC [ilc_md01])
- b) die Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsbetrieben (Eurostat, SILC, [ilc_md07])
- c) die Gesamtzahl der Menschen, die in einer Wohnung mit undichtem Dach, Feuchtigkeit in den Wänden, in den Fußböden, im Fundament oder Fäulnis in den Fensterrahmen oder im Fußboden leben (Eurostat, EU-SILC [ilc_mdho01])
- d) die Quote der von Armut bedrohten Personen (Eurostat, EU-SILC und ECHP-Erhebungen [ilc_li02]) (Schwellenwert: 60 % des Medianäquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers)

Als Datengrundlage dient die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), die jährlich durchgeführt wird. Es handelt sich um eine EU-weite Erhebung, die eine vergleichbare Datenquelle über Einkommen, Armut und Lebensbedingungen in Europa bietet³.

Tabelle 1: EED-Default Indikator: Anteil und Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte

	Anzahl Mio. Haushalte	Anteil Haushalte an allen Haushalten
Default-Indikator nach EED Art. 8 Abs. 3 für das Jahr 2019 Arithmetisches Mittel aus vier Indikatoren	3,21	7,9 %

Quelle: EU-SILC Datenbank

In der vorliegenden Studie werden weitere Indikatoren hergeleitet und analysiert, die die in Abbildung 1 dargestellten Faktoren in unterschiedlicher Kombination aufgreifen. Als Datenquelle wird die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) genutzt. Die EVS ist eine Erhebung, die die Ausstattung mit Gebrauchsgütern, die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben privater Haushalt in Deutschland erfasst. Sie gibt ein repräsentatives Bild der Gesamtbevölkerung. Ein Überblick der analysierten Indikatoren sowie die berechnete Anzahl der betroffenen Haushalte nach Indikator findet sich in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..** Um die in der Energiearmutsdefinitionen angegebenen Faktoren für Energiearmut (siehe auch Abbildung 1) aufzugreifen, empfiehlt es sich einen kombinierten Indikator zu nutzen, der Strom und Wärme berücksichtigt und die Einflussfaktoren verschneidet oder ein arithmetisches Mittel bildet. Das arithmetische Mittel baut auf der Prämisse auf, dass die beiden gemittelten Indikatoren eine Spanne der Anzahl energiearmer Haushalte ausweisen, jedoch jeder Indikator jeweils für sich aufgrund von methodischen und datentechnischen Vor- und Nachteilen nicht die tatsächliche Zahl energiearmer Haushalte abbildet. Zusammen mit dem Default-Indikator aus Tabelle 1 ergibt sich so

² Im Folgenden wird diese in Art. 8 Abs. 3 beschriebene Gruppe vereinfacht unter dem Begriff „energiearme Haushalte“ oder von „Energiearmut betroffene Haushalte“ zusammengefasst. Alle Indikatoren sind jedoch für die übergreifende Gruppe gedacht.

³ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Methoden/EU-SILC.html>

eine Spanne von 3,21 bis 4,45 Mio. von Energiearmut betroffene Haushalte oder 7,9% bis 10,9% aller Haushalte. Energiearme Haushalte leben vor allem zur Miete und in Mehrfamilienhäusern.

Tabelle 2: Indikatorenkombinationen aus hohen Wärmeausgaben bzw. Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Energieeffizienz (Jahr 2023): Anzahl und Anteil der von Energiearmut betroffener Haushalte

	Anzahl Mio. Haushalte in den Dezilen 1 bis 3	Anteil Haushalte in den Dezilen 1 bis 3 an allen Haushalten
Indikatoren, die nur Wärme berücksichtigen		
Hohe Wärmekostenbelastung (mehr als das Zweifache des Medians - 2M)	6,36	15,6%
Sehr schlechte Energieeffizienz (Energieverbrauch >160 kWh/qm Nutzfläche)	3,28	8,1 %
Schnittmenge: Hohe Wärmekostenbelastung (2M) & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	2,43	6,0 %
Arithmetisches Mittel: Hohe Wärmekostenbelastung (2M) und sehr schlechte Energieeffizienz (>160 kWh/qm)	4,82	11,8 %
Indikatoren, die Strom und Wärme berücksichtigen		
Hohe Strom- und Wärmekostenbelastung (2M)	5,62	13,8 %
Sehr schlechte Energieeffizienz (Energieverbrauch >160 kWh/qm Nutzfläche)	3,28	8,1 %
Verschneidung: Hohe Strom- und Wärmekostenbelastung (2M) & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	3,34	8,3 %
Arithmetisches Mittel: Hohe Strom- und Wärmeausgaben (2M) & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	4,45	10,9 %

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE. Verbräuche aus dem Jahr 2018, monetäre Werte auf das Jahr 2023 inflationiert.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut

Die Herausforderungen im Gebäudebestand für energetische Sanierungen sind äußerst vielseitig und hängen stark von den Charakteristika der betroffenen Haushalte ab. Während einkommensschwache Haushalte oft finanzielle Hürden bei der Durchführung oder Mitfinanzierung von Sanierungsmaßnahmen haben, sehen sich ältere Haushalte häufig mit zusätzlichen Barrieren konfrontiert, wie begrenztem Zugang zu Krediten oder einer geringen Bereitschaft, langfristige

Investitionen zu tätigen. Für Haushalte in vermietetem Wohnraum treten spezifische Probleme wie das Investor-Nutzer-Dilemma auf, bei dem Vermietende die Kosten tragen, während die Einsparungen bei den Energiekosten den Mietenden zugutekommen. Gleichzeitig ist die Bereitschaft zu Sanierungen oft von den regionalen Rahmenbedingungen abhängig, etwa in Bezug auf Immobilienwerte, Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt oder die Verfügbarkeit von Fördermitteln und Handwerksdienstleistungen. Diese Vielfalt an Ausgangslagen und Herausforderungen erfordert passgenaue Lösungen, die sowohl soziale, wirtschaftliche als auch technische Faktoren berücksichtigen, um die Sanierungsrate nachhaltig zu erhöhen.

Die Betrachtung von energiearmen Haushalten legt notwendigerweise einen besonderen Schwerpunkt auf den vermieteten Bereich, da energiearme Haushalte deutlich häufiger in Mietwohnungen leben.

Allerdings gibt es jedoch auch unter den selbstnutzenden Haushalten viele mit großen Herausforderungen. Besonders einkommensschwache Eigentümerinnen und Eigentümer stehen vor finanziellen Hürden, etwa durch begrenzte Rücklagen, eingeschränkten Zugang zu Krediten oder die Sorge, dass hohe Investitionen die Werterhöhung der Immobilie nicht rechtfertigen.

Die EED greift die Problematik auf und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Energieeffizienzmaßnahmen zugunsten schutzbedürftiger Gruppen zu priorisieren. Konkret benennt Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie „von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben“. Insgesamt muss der Anteil der Energieeinsparungen, der in dieser Gruppe erreicht wird, mindestens dem Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte entsprechen. Besonders im Gebäudesektor liegt großes Potenzial, um Einsparungen gezielt für vulnerable Haushalte zu erzielen, etwa durch Sanierungen, bessere Dämmung oder Heizsysteme.

- Insgesamt muss Deutschland gemäß Art. 8 EED für den Zeitraum 2021-2030 kumuliert 5.757 PJ Endenergieeinsparungen erzielen.
- Bei einem Anteil von 7,9 % (Default-Indikator) ergeben sich 455 PJ im Bereich der von Art. 8 Abs. 3 EED adressierten Zielgruppe.
- Eine sektorale Einteilung sieht die EED nicht vor, der Gebäudesektor wird aber einen erheblichen Anteil an der Erzielung der geforderten Endenergieeinsparungen in der Zielgruppe haben.
- Die durch die bisher bestehenden (Stand 2023) Maßnahmen im Gebäudesektor erzielten Einsparungen in der Zielgruppe werden auf 130 PJ abgeschätzt, was den Handlungsbedarf unterstreicht.

Besonders kritisch ist dabei der Bereich der Förderung zu betrachten, da diese in der Vergangenheit nur unzureichend auf die Zielgruppe der vulnerablen Haushalte ausgerichtet war und sich somit negativ auf die Erreichung des erforderlichen Anteils ausgewirkt hat. Da das Ziel auf kumulierten Energieeinsparungen basiert und Einsparungen aus der Vergangenheit bereits angerechnet werden, ergibt sich ein zusätzlicher Druck, künftig gezielter zu handeln. Um die verbleibende Einsparlücke zu schließen, muss insbesondere im Bereich der Förderung ein stärkerer Fokus auf die Zielgruppe gelegt werden. Es bedarf konkreter Anpassungen der Förderinstrumente, um sicherzustellen, dass die Einsparungen tatsächlich vulnerablen Haushalten zugutekommen und die Vorgaben der EED erfüllt werden können.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die im Bericht untersuchten Maßnahmen, die dazu beitragen die Anforderungen aus Art. 8 Abs. 3 EED zu erfüllen.

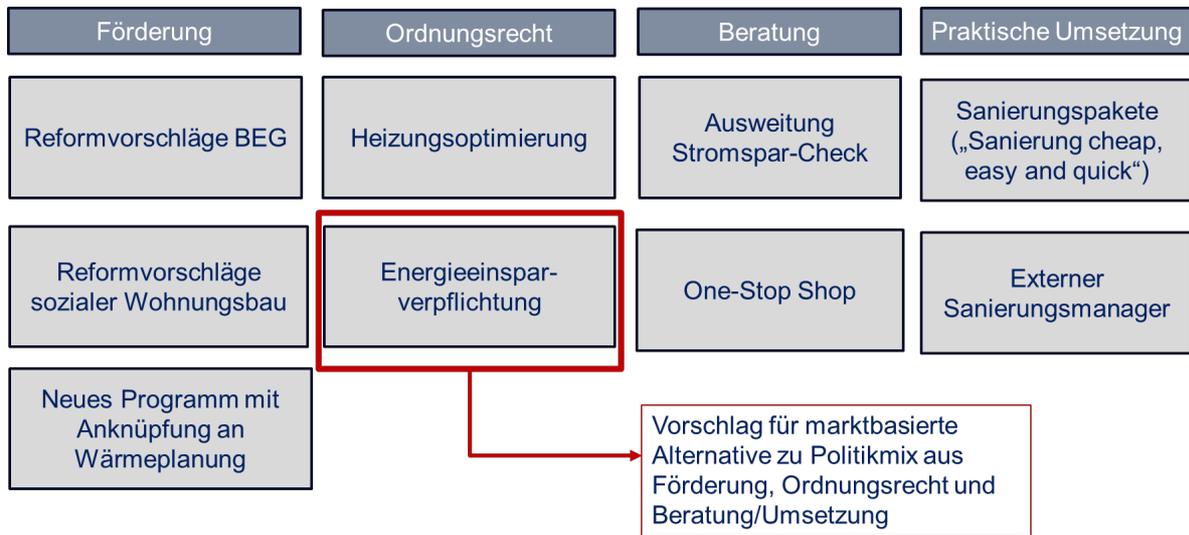


Abbildung 2: Überblick der betrachteten Maßnahmen.

Im Fazit wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung von Zielgruppen-spezifischen Maßnahmen zu priorisieren. Dies trägt dazu bei die EU-Anforderungen zu erfüllen und eine sozial-gerechte Wärmewende zu unterstützen.

2 Hintergrund

In Deutschland stehen viele Haushalte vor der Herausforderung, ihre Wohnungen angemessen zu heizen. Laut dem Statistischen Bundesamt lebten 8,2 % der Bevölkerung im Jahr 2023 in Haushalten, die nach eigener Aussage ihre Wohnung oder ihr Haus aus finanziellen Gründen nicht angemessen heizen konnten. Der Anteil ist gegenüber den Vorjahren 2022 (6,7 %) und 2021 (3,3 %) gestiegen. Besonders betroffen sind Alleinerziehende mit ihren Kindern (15,5 %), zwei Erwachsene mit mindestens drei Kindern (9,8 %) sowie Alleinlebende (9,5 %)⁴. Dies verdeutlicht, wie stark die steigenden Energiepreise insbesondere einkommensschwache Haushalte belasten. Trotz dieser Entwicklungen wurde der Begriff „Energiearmut“ in Deutschland bislang weder rechtlich definiert noch gezielt adressiert, da die Armutsbekämpfung traditionell übergreifend und nicht auf einzelne Bedarfselemente wie Energie fokussiert ist.

Mit der neuen Energieeffizienz-Richtlinie (EU) 2023/1791 (**EED**) rückt das Thema jedoch zunehmend in den politischen Fokus. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, erhebliche Energieeinsparungen zu erzielen, wobei ein Teil der Maßnahmen speziell auf Haushalte ausgerichtet sein muss, die von Energiearmut betroffen oder bedroht sind. Diese Einsparungen sollen durch langfristig wirkende Energieeffizienzmaßnahmen erreicht werden, da die bloße finanzielle Entlastung bei Energiekosten dieses Ziel nicht erfüllt. Maßnahmen wie die Übernahme von Energiekosten durch den Staat wirken kurzfristig, adressieren jedoch nicht die strukturellen Ursachen der hohen Energiekosten wie veraltete Heizsysteme oder schlecht gedämmte Gebäude.

Neben der EED verpflichtet auch die Klima-Sozialfonds-Verordnung (EU) 2023/955 (**KSF-VO**) die Mitgliedstaaten, energiearme und vulnerable Haushalte gezielt bei der Transformation zu unterstützen. Der Klima-Sozialfonds flankiert dabei die Einführung des europäischen Emissionshandelssystems für Heiz- und Kraftstoffe (ETS2) und soll Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzende unterstützen, die durch die CO₂-Kosten besonders betroffen sind. Die Finanzierung von Maßnahmen und Investitionen, die diesen Gruppen zugutekommen, ist ein zentraler Bestandteil des Fonds. Darüber hinaus legt die neue Gebäudeeffizienz-RL (EU) 2024/1275 (**EPBD**) einen verstärkten Fokus auf Energiearmut. Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in ihren nationalen Renovierungsplänen darzulegen, wie die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte durch gezielte Maßnahmen reduziert werden soll.

Diese europäischen Vorgaben machen deutlich, dass die Bekämpfung von Energiearmut nicht nur eine soziale, sondern auch eine energie- und klimapolitische Herausforderung ist. Um die Ziele der EU zu erreichen, sind umfassende und langfristig wirkende Maßnahmen erforderlich, die sowohl die Energieeffizienz steigern als auch die Energiekosten für vulnerable Haushalte dauerhaft senken. Dabei müssen soziale, technische und finanzielle Aspekte eng miteinander verknüpft werden, um nachhaltige Lösungen zu schaffen, die sowohl die Betroffenen entlasten als auch den Klimazielen gerecht werden.

⁴ Siehe Pressemitteilung des statistischen Bundesamtes: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/11/PD24_N056_61_63.html

3 Zielsetzung

Im Rahmen der Umsetzung der Energieeffizienz-RL (EU) 2023/1791 (**EED**), der Klima-Sozialfonds-Verordnung (EU) 2023/955 (**KSF-VO**), der Gebäudeeffizienz-RL (EU) 2024/1275 (**EPBD**) und der Erstellung des Nationalen Energie- und Klimaplan besteht Handlungsbedarf bezüglich der Definition von Energiearmut, die Identifikation von gefährdeten oder betroffenen Personengruppen, der Entwicklung geeigneter Kriterien zur Erfassung von Energiearmut sowie der Entwicklung von passenden Maßnahmen. Dies gilt vor allem im Wärme- und Gebäudesektor, wo Faktoren wie die Energieeffizienz, der Zustand und die Lage von Gebäuden, aber auch deren Eigentumsverhältnisse eine zentrale Rolle spielen. Neben sozioökonomischen Merkmalen wie Einkommen, Familienstand, Alter und Beschäftigungssituation müssen auch die baulichen Gegebenheiten in die Analyse einbezogen werden.

Aktuell fehlen jedoch umfassende Analysen der Zielgruppen und Gebäudetypen im Zusammenhang mit Energiearmut. Ebenso wenig wurden die bestehenden Maßnahmen zur Energieeffizienzförderung im Gebäudesektor gezielt auf ihre Relevanz für Haushalte mit Energiearmut geprüft oder entsprechend ergänzt. Um die europäischen Vorgaben wirksam umsetzen zu können, ist es daher notwendig, diese Wissenslücken zügig zu schließen.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Lücke zu schließen und auf Basis von umfassenden Analysen zur Definition und Indikatorik für Energiearmut zielgruppenspezifische Maßnahmen zu entwickeln. Dazu werden zunächst grundlegende Definitionen und Erhebungen zu Energiearmut erarbeitet, im Anschluss werden Verknüpfungen zu aktuellen und neuen Politikinstrumenten untersucht. Ziel ist es, die Effektivität von Förderprogrammen und ordnungsrechtlichen Instrumenten zu erhöhen, die gesetzlich vorgeschriebenen Energie- und CO₂-Einsparziele im Gebäudebereich zu erreichen und eine sozial gerechte Energiewende zu unterstützen.

4 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen der Studie kombiniert mehrere Ansätze, um fundierte und praxisnahe Ergebnisse zu erzielen.

Zunächst wird eine rechtliche Einordnung der Definition von Energiearmut vorgenommen. Die Bewertung der von Energiearmut betroffenen Haushalte erfolgt mit dem Mikrosimulationsmodell SEEK-DE (Abbildung 3). Auf Basis der detaillierten Haushaltsdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS⁵) werden mit Hilfe des Modells SEEK-DE des Öko-Instituts, Personen und Haushalte bestimmt, die entsprechend der in Kapitel 5 abgeleiteten Indikatoren bzw. Indikatorenkombinationen von Energiearmut betroffen sind. Betrachtete Dimensionen umfassen z.B. das verfügbare Einkommen, die Haushaltszusammensetzung, die Wohnverhältnisse oder der Gebäudetyp, in dem der Haushalt lebt.

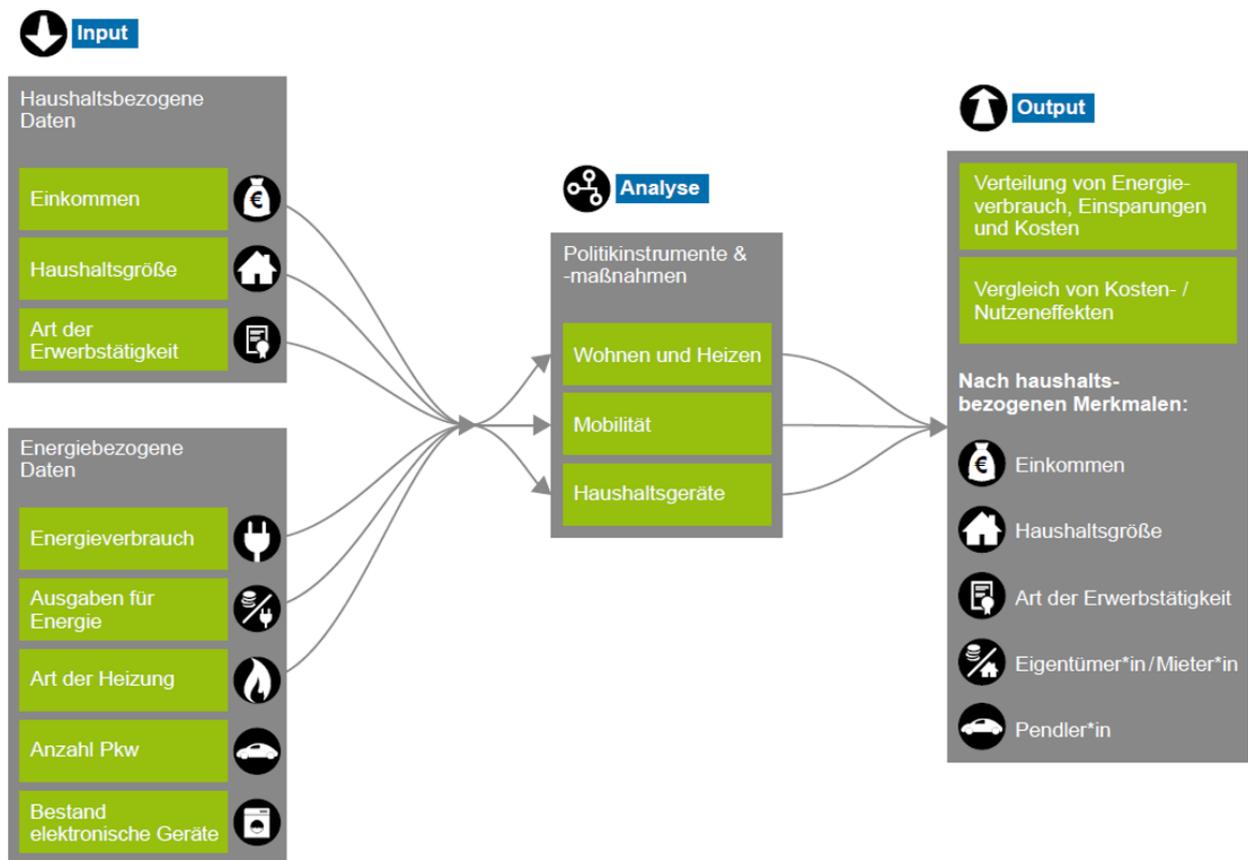


Abbildung 3: Darstellung der Zusammenhänge im Mikrosimulationsmodell SEEK-DE des Öko-Instituts

SEEK-DE ist modular aufgebaut. Im ersten Modul wird die Datenbasis aufbereitet und damit für das Modell nutzbar gemacht. Im Zuge der Aufbereitung werden unter anderem fehlende Werte imputiert oder auch in einigen Fällen Extremwerte bereinigt. In einem weiteren Schritt werden auswertungsrelevante Gruppen wie z.B. Einkommensgruppen und verschiedene Haushaltstypen

⁵ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Methoden/einkommens-verbrauchsstichprobe.html>

identifiziert. In einem weiteren Modul des Modells werden dann die Indikatoren berechnet. Am Ende der Simulation des Modells stehen die Ergebnisse in Form von Tabellen und Abbildungen zur Verfügung. Weitere spezifische Aspekte zum Vorgehen werden in den jeweiligen Kapiteln zu den Indikatoren (Kapitel 5.2.2 bis 5.2.5) erläutert.

Für die Entwicklung von Maßnahmenvorschlägen wurde zunächst eine Literaturlauswertung durchgeführt, die Ansätze aus Deutschland und dem Ausland analysierte. Ziel war es, auf bestehenden Arbeiten aufzubauen und erfolgreiche Strategien sowie relevante Erfahrungen in die Entwicklung der Maßnahmenvorschläge einfließen zu lassen.

Die Quantifizierung der Maßnahmen erfolgte mithilfe des Modells Wirpol des Öko-Instituts, das speziell für die Bewertung von Politikmaßnahmen entwickelt wurde und eine detaillierte Analyse der potenziellen Wirkungen ermöglicht. Die Methodik zur Quantifizierung der Maßnahmen orientierte sich eng an den Vorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED). Diese Richtlinie stellt spezifische Anforderungen an die Berechnung und Nachweisführung von Energieeinsparungen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen konsistent und vergleichbar bewertet werden. Dies umfasst unter anderem die Berücksichtigung von Wirkdauern der Maßnahmen, die Vermeidung von Doppelzählungen sowie die Anwendung von standardisierten Annahmen zu Energieverbräuchen und Einsparpotenzialen sowie ein festgelegtes Vorgehen zur Ausweisung der kumulierten Einsparungen bis 2030.

Ergänzend zu den Arbeiten des Projektteams wurden im Rahmen des Projekts Workshops mit Vertreter*innen verschiedener Ressorts sowie mit Expert*innen im Rahmen eines Sounding-Boards durchgeführt. Diese Veranstaltungen boten wertvolle Gelegenheiten für den Austausch und die Validierung der Ansätze und Ergebnisse.

5 Definition der Zielgruppen und Einordnung in Gebäudesektor

5.1 Anforderungen und Definitionen in EU-Regularien

Zunächst werden die sich aus EU-Regularien ergebenden Definitionen zur Energiearmut und zu vulnerablen Gruppen unter Berücksichtigung ihrer regelungsübergreifenden Wirkungen, den europäischen Regelungszwecken und dem nationalen Kontext analysiert.

5.1.1 „Energiearmut“ („energy poverty“)

Mit der Energieeffizienz-RL (EU) 2023/1791 (**EED**) wurde eine „unionsweite“⁶ Definition für den Begriff der Energiearmut eingeführt, die für alle relevanten europäischen Rechtsakte gilt.⁷ Auf diese Definition verweisen Art. 2 Nr. 1 der Klima-Sozialfonds-Verordnung (EU) 2023/955 (**KSF-VO**)⁸, Art. 2 Nr. 27 der Gebäudeeffizienz-RL (EU) 2024/1275 (**EPBD**)⁹, Art. 2 Nr. 24b der Elektrizitätsbinnenmarkt-RL (EU) 2019/944 (**IEMD**)¹⁰ und Art. 2 Nr. 74 der Gas-/H₂-Binnenmarkt-RL (EU) 2024/1788 (**Gas-/H₂-D**).¹¹

Das Konzept der Energiearmut wurde allerdings schon seit 2009 in verschiedenen sektoralen EU-Regelungen herangezogen¹², insbesondere in den (damaligen) Richtlinien 2009/73/EG zum Erdgasbinnenmarkt¹³ und 2009/72/EG zum Elektrizitätsbinnenmarkt¹⁴ sowie der ursprünglichen Energieeffizienz-RL 2012/27/EU.¹⁵ Eine Definition der Energiearmut erfolgte erstmals in Art. 2 Nr. 1 der KSF-VO vom Mai 2023.¹⁶ Diese wurde mit der EED leicht angepasst und die KSF-VO entsprechend geändert. Nach Art. 2 Nr. 52 EED bezeichnet „Energiearmut“ im Sinne der Richtlinie nunmehr:

⁶ Vgl. ErwG (9) Empfehlung (EU) 2023/2407 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zu Energiearmut.

⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 52 der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (ABl. EU Nr. L 231 S. 1).

⁸ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. EU Nr. L 130, S. 1) zuletzt geändert durch: Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (ABl. EU Nr. L 231 S. 1).

⁹ Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. EU Nr. L 2024/1275).

¹⁰ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. EU Nr. L 158, S. 125) zuletzt geändert durch: Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001 und (EU) 2019/944 in Bezug auf die Verbesserung des Elektrizitätsmarktdesigns in der Union (ABl. EU Nr. L 1711, S. 1).

¹¹ Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2023/1791 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/73/EG (ABl. EU Nr. L 1788, S. 1).

¹² Siehe EU-Kommission, Report on access to essential services in the EU, 2023, im Internet abrufbar unter <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26940&langId=en>, zuletzt abgerufen am 07.08.2024, S. 23.

¹³ ErwG (50) Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG (ABl. EU Nr. L 211, S. 94).

¹⁴ Art. 3 Abs. 8 Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, EG (53).

¹⁵ Vgl. ErwG (53) Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. EU Nr. L 315, S. 1).

¹⁶ Nach Art. 2 Nr. 1 KSF-VO in der Fassung vom 16.05.2023 bezeichnete Energiearmut „den fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, die einen angemessenen Lebens- und Gesundheitsstandard gewährleisten, einschließlich einer angemessenen Versorgung mit Wärme, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten, im jeweiligen nationalen Kontext, unter Berücksichtigung der bestehenden sozialpolitischen und anderer einschlägiger Maßnahmen“. Im Englischen: „a household's lack of access to essential energy services that underpin a decent standard of living and health, including adequate warmth, cooling, lighting, and energy to power appliances, in the relevant national context, existing social policy and other relevant policies“.

„den fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, wenn mit diesen Dienstleistungen ein grundlegendes und angemessenes Maß an Lebensstandard und Gesundheit sichergestellt wird, einschließlich einer angemessenen Versorgung mit Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten, in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen sozialpolitischen Maßnahmen und anderer einschlägiger nationaler Maßnahmen, wobei diese durch eine Kombination von Faktoren verursacht wird, darunter zumindest Unerschwinglichkeit, unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen;“ (Hervorhebungen durch Verf.)¹⁷

Im Folgenden werden die einzelnen Tatbestandsmerkmale dieser Definition zu ihrem besseren Verständnis konkretisiert.

„Essenzielle Energiedienstleistungen“ („essential energy services“)

Nach Art. 2 Nr. 52 EED setzt Energiearmut den fehlenden Zugang eines Haushalts zu „essenziellen Energiedienstleistungen“ voraus. Es ist auslegungsbedürftig, was hierunter zu verstehen ist.

Grundsätzlich ist der Begriff „Energiedienstleistungen“ in Art. 2 Nr. 11 EED definiert.¹⁸ Danach umfasst eine Energiedienstleistung „den physischen Nutzeffekt [...] oder die Vorteile, die [unter anderem] mit Maßnahmen gewonnen werden [...]“; wobei die Dienstleistung „unter normalen Umständen erwiesenermaßen zu [...] Energieeffizienzverbesserungen oder Primärenergieeinsparungen“ führt.¹⁹

Im Rahmen der Definition für Energiearmut in Art. 2 Nr. 52 EED sind dagegen solche Dienstleistungen „essenzielle Energiedienstleistungen“, mit denen ein „grundlegendes und angemessenes Maß an Lebensstandard und Gesundheit sichergestellt wird“. Dabei gilt ein weites, nicht abschließendes Verständnis, das jedenfalls die angemessene Versorgung mit „Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten“ umfasst.²⁰ Es geht daher im Rahmen von Energiearmut nicht um einen fehlenden Zugang zu Vorteilen aus Energieeffizienzverbesserungsmaßnahmen, sondern um den Zugang zu einer angemessenen Versorgung mit Energie als solches. Erst auf Maßnahmenebene der EED soll diese angemessene Versorgung insbesondere durch Effizienzverbesserungsmaßnahmen adressiert werden. Entsprechend bezeichnet Energiearmut nach Erwägungsgrund (13) der KSF-VO eine Situation, in der Haushalte „keinen Zugang zu grundlegenden Energiedienstleistungen **wie** angemessene Wärme durch Heizen, Kühlung bei steigenden Temperaturen, Beleuchtung und Energie für den Betrieb von Geräten haben, die einen angemessenen Lebens- und Gesundheitsstandard gewährleisten“ (Hervorhebungen durch Verf.). Entsprechend führt auch die Empfehlung (EU) 2020/1563 der Kommission vom 14. Oktober 2020

¹⁷ Im Englischen: „a household’s lack of access to essential energy services, where such services provide basic levels and decent standards of living and health, including adequate heating, hot water, cooling, lighting, and energy to power appliances, in the relevant national context, existing national social policy and other relevant national policies, caused by a combination of factors, including at least non-affordability, insufficient disposable income, high energy expenditure and poor energy efficiency of homes“.

¹⁸ Vgl. schon Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz.

¹⁹ Nach der vollständigen Definition umfasst eine Energiedienstleistung, „den physischen Nutzeffekt, den Nutzwert oder die Vorteile, die aus einer Kombination von Energie mit energieeffizienter Technologie oder mit Maßnahmen gewonnen werden, die die erforderlichen Betriebs-, Instandhaltungs- und Kontrollaktivitäten zur Erbringung der Dienstleistung beinhalten können; sie wird auf der Grundlage eines Vertrags erbracht und führt unter normalen Umständen erwiesenermaßen zu überprüfbaren und mess- oder schätzbaren Energieeffizienzverbesserungen oder Primärenergieeinsparungen.“

²⁰ Was angemessene Lebensstandards in diesem Zusammenhang bedeuten, soll (entsprechend der Definition) im jeweiligen nationalen Kontext bestimmt werden. Vgl. hierzu: EU Guidance on Energy Poverty – Commission Recommendation on energy poverty (SWD (2020) 960 final), S.8.

in Erwägungsgrund (2) aus: „[...] eine angemessene Energieversorgung für Heizung, Kühlung und Beleuchtung sowie für den Betrieb von Haushaltsgeräten [ist] entscheidend für einen angemessenen Lebensstandard und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger“.²¹

Dem Begriff der „essenziellen Energiedienstleistungen“ in Art. 2 Nr. 52 EED kommt daher eine eigenständige definitorische Bedeutung zu. Danach sind „essenzielle Energiedienstleistungen“ solche Dienstleistungen, die darauf abzielen Haushalte mit Energie zu versorgen, wobei diese Versorgung einem Maß entspricht, dass für einen gewissen, sich am nationalen Kontext orientierenden, Lebensstandard und die Gesundheit ausreichend ist. Essenzielle Energiedienstleistungen können sich dabei zunächst sowohl auf Energie aus erneuerbaren als auch aus fossilen Quellen beziehen.²²

„Fehlender Zugang“ („lack of access“) zu essenziellen Energiedienstleistungen

Auf dieses Verständnis der essenziellen Energiedienstleistungen bezieht sich auch die weitere Definition der Energiearmut. Ein „fehlender Zugang“ zu essenziellen Energiedienstleistungen besteht entsprechend, wenn die angemessene Versorgung bzw. das vorgesehene Maß an Lebensstandard und Gesundheit nicht sichergestellt ist. Demgemäß sind von Energiearmut nicht nur Personen erfasst, die überhaupt keinen Zugang zu Energie haben, beispielsweise weil sie wohnungslos oder von Versorgungssperren betroffen sind. Vielmehr fallen unter die erfassten Haushalte auch solche, die zwar (noch) nicht unter einer Versorgungssperre leiden, aber bei denen die Wohnung trotz grundsätzlich vorhandenem Zugang zur Versorgung nicht angemessen warm oder beleuchtet ist (zu den Ursachen sogleich).²³

Dass sich Energiearmut nicht nur auf Haushalte bezieht, denen ein Zugang zur Energieversorgung vollständig fehlt, wird durch die EED selbst vorausgesetzt. Beispielsweise hebt Erwägungsgrund (78) die Energiearmut von Mietenden hervor. Damit die Energiearmut von Mietenden nachhaltig abnimmt, „sollte berücksichtigt werden, wie kosteneffizient und erschwinglich“ Energieeffizienzmaßnahmen „für Immobilieneigentümer und Mieter sind“. Derzeitige Gebäuderenovierungsquoten seien „unzureichend, und bei Gebäuden, die von einkommensschwachen, von Energiearmut betroffenen Bürgern **bewohnt** werden, [...] besonders schwer zu erzielen“ (Hervorhebungen durch Verf.). Auch die zur Bemessung von Energiearmut herangezogenen Indikatoren weisen auf ein weites Verständnis des „fehlenden Zugangs“ zu essenziellen Energiedienstleistungen hin. So werden beispielsweise Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsbetrieben als Indikator für Energiearmut herangezogen.²⁴ Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsbetrieben setzen wesentlich früher als Versorgungssperren an. In Deutschland ist eine Versorgungssperre für Strom beispielsweise erst möglich, wenn Kundinnen und Kunden mit mindestens 100 Euro im Verzug von Zahlungsverpflichtungen sind und sie auch nicht darlegen konnten, dass sie ihren Verpflichtungen noch nachkommen können, vgl. § 19 Abs. 2 Satz 1, 2 StromGVV.²⁵

²¹ Entsprechend ErwG (59) IEMD: „Energiedienstleistungen sind für das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger in der Union von grundlegender Bedeutung. Eine angemessene Energieversorgung für Heizung, Kühlung und Beleuchtung sowie den Betrieb von Haushaltsgeräten ist entscheidend für einen angemessenen Lebensstandard und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger der Union.“

²² Entsprechend EU Guidance on Energy Poverty – Commission Recommendation on energy poverty (SWD (2020) 960 final), S.7.

²³ Entsprechend ErwG (13) KSF-VO. Das Handbuch des Energy Poverty Advisory Hub von 2022 führt dazu aus, Energiearmut werde häufig als Unfähigkeit von Haushalten ihren Energiebedarf zu decken definiert, vgl. Energy Poverty Advisory Hub, A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty, 2022, im Internet abrufbar unter https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2024-05/EPAH%20handbook_introduction.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2024, S. 6.

²⁴ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der EED; ErwG (14) der Empfehlung (EU) 2020/1563 der Kommission vom 14. Oktober 2020.

²⁵ Überdies sieht § 19 Abs. 2 Satz 2 StromGVV eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor, die einer Versorgungssperre entgegenstehen kann.

Sowohl Erwägungsgrund (121) der EED als auch Erwägungsgrund (8) der Empfehlung (EU) 2023/2407 nimmt zudem die europäische Säule sozialer Rechte in Bezug. Diese sieht vor, dass der Zugang zu essenziellen Dienstleistungen, einschließlich der Energieversorgung, sichergestellt werden soll. Nach einem Bericht der EU-Kommission hierzu umfasst der Begriff des „Zugangs“ zu essenziellen Dienstleistungen sowohl die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit als auch die Erschwinglichkeit der Dienstleistungen.²⁶

Verursachung der Energiearmut durch eine „Kombination von Faktoren“

Nach Art. 2 Nr. 52 EED wird Energiearmut, das heißt der fehlende Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, „durch eine **Kombination** von Faktoren“ verursacht, „darunter **zumindest** Unerschwinglichkeit, unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben **und** schlechte Energieeffizienz von Wohnungen“ (Hervorhebungen durch Verf.).²⁷

Die Definition spricht damit ausdrücklich mehrere Faktoren an, die Energiearmut verursachen. Zudem lässt sie Raum dafür, weitere Faktoren zu bestimmen, die aus mitgliedstaatlicher Sicht Energiearmut verursachen. Dies signalisiert die Formulierung „darunter zumindest“.

Fraglich ist insoweit, ob Energiearmut nur dann vorliegen kann, wenn die ausdrücklich benannten Faktoren kumulativ vorliegen. Das hieße, ein Haushalt wäre nur dann energiearm, wenn diesem ein Zugang zu (beispielsweise) einer angemessenen Versorgung mit Wärme fehlt, weil diese für den Haushalt sowohl unerschwinglich ist als auch das verfügbare Einkommen im Haushalt nicht ausreicht, hohe Energieausgaben bestehen und zusätzlich die Wohnung, in der der Haushalt wohnt, eine schlechte Energieeffizienz aufweist.²⁸ Sofern mitgliedstaatlich bestimmt, müssen zusätzlich auch die weiteren Faktoren vorliegen.

Dafür, dass die Faktoren nach Art. 2 Nr. 52 EED kumulativ vorliegen müssen, spricht unter anderem die Bezugnahme auf eine „Kombination“ von Faktoren in der Definition. Nach dieser Formulierung reicht jedenfalls das Vorliegen eines einzelnen Faktors für die Einstufung eines Haushalts als energiearm nicht aus. Zudem deutet das Wort „zumindest“ daraufhin, dass zwar weitere Faktoren vorliegen können, die ausdrücklich benannten aber jedenfalls als Ursachen der Energiearmut gegeben sein müssen. Zudem wird die Auflistung der Faktoren mit einem „und“ anstelle eines „oder“ verbunden, was in der Regel auf eine kumulative Auflistung anstelle einer alternativen Beschreibung von Merkmalen hindeutet.²⁹

Ein Fragezeichen stellt die Herkunft des Faktors der „Unerschwinglichkeit“ dar. So beschreibt die EU-Kommission in Erwägungsgrund (2) der Empfehlung (EU) 2023/2407, dass der Energiearmut „**drei** wesentliche Ursachen zugrunde [liegen], die mit hohen Energieaufwendungen gemessen am Haushaltseinkommen, niedrigen Einkommen und geringer Energieeffizienz von Gebäuden und

²⁶ Siehe EU-Kommission, Report on access to essential services in the EU, 2023, im Internet abrufbar unter <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26940&langId=en>, zuletzt abgerufen am 07.08.2024, S. 12.

²⁷ Im Englischen: „caused by a combination of factors, including at least non-affordability, insufficient disposable income, high energy expenditure and poor energy efficiency of homes“.

²⁸ Hiervon zu differenzieren ist die Frage, wie das Vorhandensein dieser Begriffe bemessen wird (bspw. durch entsprechende Indikatoren).

²⁹ Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission in einem FAQ zur Definition der Energiearmut ausführt: „Energy poverty [...] occurs, when a high percentage of consumers' income is spent on energy bills, when the energy efficiency of buildings and appliances is low or when household's energy consumption needs to be reduced to a degree that negatively impacts health and well-being“ (Hervorhebung durch Verf.), siehe Commission Recommendation on energy poverty – Questions and Answers, 23 October 2023, abrufbar unter: https://energy.ec.europa.eu/publications/commission-recommendation-energy-poverty-questions-and-answers_en, zuletzt abgerufen am 22.08.2024. In ErwG (2) der Empfehlung (EU) 2023/2407 wird Energiearmut zudem als „vielschichtiges Phänomen“ bezeichnet, wobei der Energiearmut „oft [...] drei wesentliche Ursachen“ zugrunde liegen (Hervorhebung durch Verf.). Entsprechend scheint das obige Verständnis nicht zwingend.

Geräten zusammenhängen“ (Hervorhebungen durch Verf.). Auch die EU Guidance on Energy Poverty von 2020 führt aus: „Energy poverty results from a combination of low income, high expenditure of disposable income on energy and poor energy efficiency“. Denkbar ist insoweit, dass die Auflistung von vier Faktoren, einschließlich der „Unerschwinglichkeit“ der Deckungsgleichheit mit den vier in Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 4 EED aufgeführten Indikatoren für die betroffenen Gruppen dient. Zudem könnte in Betracht gezogen werden, dass die beiden Faktoren „non-affordability, insufficient disposable income“ in der englischen Fassung zusammengezogen als ein Faktor gelten sollen. Sofern letzteres angenommen wird, würde es sich wieder um drei wesentliche Ursachen handeln.

Ebenfalls ausgeschlossen ist bei einem kumulativen Verständnis der vier Faktoren, dass Haushalte, die in Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz leben unter den Begriff der Energiearmut fallen, wenn diese Haushalte ein ausreichend verfügbares Einkommen haben, Energie für sie erschwinglich ist und auch die Energieausgaben gemessen an ihrem Einkommen nicht zu hoch sind.³⁰

Umgekehrt ist allerdings auch ausgeschlossen, dass Haushalte als energiearm gelten, die in Wohnungen leben, die keine schlechte Energieeffizienz aufweisen, aber deren Energieausgaben gemessen am Einkommen besonders hoch sind oder die grundsätzlich nicht über ein hinreichend verfügbares Einkommen verfügen bzw. für die Energie unerschwinglich ist. Dass diese Haushalte nicht unter den Begriff der Energiearmut fallen, erscheint kritisch. Denn auch in diesen Haushalten fehlt es an notwendigen Voraussetzungen, um den Haushalt in angemessenem Maße mit Energie zu versorgen. In diesem Zusammenhang ist daher sicherzustellen, dass die entsprechenden Haushalte in vergleichbarem Maße geschützt werden. Relevant ist daher der Hinweis, dass die meisten Vorgaben der EED sich nicht ausschließlich auf energiearme Haushalte beziehen, sondern gleichzeitig weitere schutzbedürftige Gruppen adressieren. Dies gilt insbesondere für „schutzbedürftige Kunden“ (hierzu, siehe 5.1.2), Menschen in Haushalten mit geringen Einkommen und gegebenenfalls Menschen in Sozialwohnungen (vgl. Art. 5 Abs. 6 Unterabs. 2, Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 5-7, Art. 22 Abs. 6, Art. 24 Abs. 1-3, Art. 30 Abs. 2, 12, Art. 35 Abs. 7).³¹ Dabei sind Überschneidungen zwischen diesen Gruppen möglich. Ein energiearmer Haushalt kann beispielsweise gleichzeitig ein Haushalt mit geringem Einkommen sein.

Fraglich ist darüber hinaus, ob und wie sich ein kumulatives Verständnis der Faktoren auf die Schätzung der Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalten auswirkt. Diese Schätzung ist nach Art. 3 Abs. 3 lit. d) der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999³² vorzunehmen. Nach Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 3 der EED müssen bei der Bewertung des Anteils der Energiearmut vier spezifische Indikatoren berücksichtigt werden. Relevant ist die Schätzung der Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte insbesondere, da die Mitgliedstaaten in Höhe dieses Anteils Endenergieeinsparungen erzielen müssen, die auf bestimmte vulnerable Gruppen ausgerichtet sind. Schätzen Mitgliedstaaten die Anzahl von energiearmen Haushalten nach Art. 3 Abs. 3 lit. d) der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 nicht selbst ein, bestimmt sich der Anteil an

³⁰ Energiearmut hätte in dieser Konstellation nur dann vorgelegen, wenn aufgrund der ineffizienten Wohnung eine angemessene Versorgung mit Energiedienstleistungen nicht mehr gegeben wäre.

³¹ Art. 22 Abs. 7 und 8 EED sind dagegen nicht spezifisch auf Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen ausgelegt (hierbei handelt es sich um bestimmte Informations- und Sensibilisierungspflichten). Dennoch könnten Menschen in Haushalten mit unzureichend verfügbarem Einkommen auch hier erfasst sein, sofern sie in die Definition der „schutzbedürftigen Kunden“ aufgenommen wurden.

³² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. EU Nr. L 328, S.1) zuletzt geändert durch: Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 (ABl. EU Nr. L 2413, S.1).

Endenergieeinsparungen aus dem arithmetischen Mittel der vier in Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 3 EED vorgesehenen Indikatoren. Im Rahmen dieser Berechnung wird entsprechend nicht berücksichtigt, ob für einen Haushalt alle Indikatoren gleichzeitig einschlägig sind. Unter dem arithmetischen Mittel können theoretisch auch solche Haushalte erfasst sein, die beispielsweise nur einen Indikator für Gebäudeineffizienz erfüllen, nicht aber den Indikator für hohe Energieausgaben. Dies ergibt sich voraussichtlich aus der schwierigen Datenlage. So dürften Daten, ob Haushalte sämtliche der Indikatoren gleichzeitig erfüllen, häufig nicht vorliegen. Da schon der Default-Anteil die Bildung einer Wertes aus verschiedenen, gegebenenfalls nicht gleichzeitig für jeden Haushalt vorliegenden, Indikatoren für zulässig erachtet, dürfte dies auch bei Heranziehen weiterer Indikatoren oder bei unterschiedlicher Gewichtung einzelner Indikatoren möglich sein.

Verhältnis von Energiearmut und sozialpolitischen Maßnahmen

Fraglich ist weiterhin, inwieweit bereits bestehende nationale sozialpolitische Maßnahmen die Energiearmutsdefinition beeinflussen. Derartige Maßnahmen sind beispielsweise Bürgergeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Wohngeld.

Im Rahmen dieser sozialpolitischen Maßnahmen werden Energiekosten teilweise übernommen. In der Grundsicherung sowie in der Sozialhilfe werden beispielsweise unmittelbar „Bedarfe für Unterkunft und Heizung [...] in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind“ (§§ 22 Abs. 1 SGB II, 35 Abs. 1 SGB XII). Haushaltsenergie wird darüber hinaus nach §§ 20 Abs. 1 SGB II, 27a Abs. 1 SGB XII im Rahmen des monatlichen Regelbedarfs pauschaliert berücksichtigt. Auch im Rahmen des Wohngeldes werden Haushalte nach § 12 Abs. 6 Wohngeldgesetz (WoGG) durch eine Heizkostenpauschale entlastet.³³

Die oben genannten Maßnahmen spielen eine wichtige Rolle in der Adressierung von Energiearmut, da sie entweder indirekt oder direkt zur Deckung von Energiekosten beitragen.³⁴ Dies sollte allerdings nicht zu einem Ausschluss von entsprechenden Leistungsempfängenden aus der Definition der Energiearmut führen. Energiearmut ist vielmehr rein tatsächlich zu verstehen. Erfasst werden solche Haushalte, denen ein Zugang zu angemessener Energieversorgung fehlt.

Hierfür sprechen mehrere Gründe. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die vorbenannten Maßnahmen Ausgaben für Energie gegebenenfalls nicht vollständig abdecken. Strompauschalen im Rahmen von Grundsicherung und Sozialhilfe richten sich beispielsweise nicht an den tatsächlich anfallenden Kosten der jeweiligen Haushalte. Ebenso wenig ist dies für die im Rahmen des Wohngeldes enthaltene Heizkostenpauschale der Fall. Aber auch die Kosten für Heizen im Rahmen von Grundsicherung und Sozialhilfe werden nur so lange übernommen werden, wie sie „angemessen“ sind und daher nicht in allen Fällen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die oben benannten Leistungen gegebenenfalls nur temporärer Natur sind, Belastungen dürften, ohne strukturelle Veränderungen des Energiebedarfs, aber häufig dauerhaft hoch bleiben. Auch sollte berücksichtigt werden, dass Einkommen teilweise nur mit Bürgergeld aufgestockt wird, insoweit wäre fraglich, ob diese Haushalte auch aus der Definition

³³ Vgl. zu diesen Maßnahmen auch Öko-Institut et al. (2024): Sozialverträgliche Dekarbonisierung im Gebäudebestand, UBA Texte 05/2024, S. 33 f.; Öko-Institut et al., Soziale Aspekte von Umweltpolitik im Bedürfnisfeld Wohnen, UBA Texte 44/2024, S. 92 ff.

³⁴ Vgl. entsprechend EU Guidance on Energy Poverty – Commission Recommendation on energy poverty (SWD (2020) 960 final), S.3.

herausfallen würden, wenn Leistungsempfangende von der Definition der Energiearmut ausgeschlossen würden.

Wie besehen, ist eine Hauptursache der Energiearmut zudem die schlechte Energieeffizienz von Wohnungen, in denen energiearme Haushalte wohnen. Keine der vorbenannten Maßnahmen adressiert diese Ursache direkt. Insbesondere Empfangende von Grundsicherung oder Sozialhilfe dürften aber regelmäßig keine oder nur wenige Ressourcen zur Verfügung stehen, um aus eigener Hand Maßnahmen, wie beispielsweise Gebäuderenovierungen, durchzuführen. Diese Gruppen von vorneherein aus der Definition herauszunehmen, ohne dabei die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, dürfte dem Sinn der EED, EPBD oder der KSF-VO entgegenstehen. Zumal nach diesen Regularien Sozialleistungen ergänzend zu energiepolitischen Maßnahmen erfolgen und diese entsprechend gerade nicht ausschließen sollen.³⁵

Relevant ist insoweit auch der bereits mehrfach herangezogene Art. 8 Abs. 3 der EED. Einer der dort angeführten, zwingend zu berücksichtigenden Indikatoren ist, die Quote der von Armut bedrohten Personen. Auffällig ist, dass der entscheidende Schwellenwert für diese Quote 60% des Medianäquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers ist. Der Europäische Gesetzgeber war sich entsprechend darüber bewusst, dass Sozialschutzsysteme auch Energiearmut mindern bzw. verhindern können und entsprechende Sozialtransfers bei der Bewertung des Anteils von Energiearmut in der Bevölkerung zu berücksichtigen sind. Trotz erhaltener Sozialtransfers sieht die Richtlinie in einem entsprechend niedrigen Medianäquivalenzeinkommen aber ein Anzeichen für Energiearmut. Auch im Rahmen der weiteren Indikatoren werden Sozialtransferempfangende nicht spezifisch herausgerechnet. Ein anderes Verständnis im Rahmen der Definition würde daher gegebenenfalls das Bild der zwingend zu berücksichtigenden Indikatoren verzerren.

Insofern dürfte im Rahmen von Energiearmut nicht zwischen Leistungsempfangenden und Nicht-Leistungsempfangenden zu differenzieren sein.³⁶

5.1.2 Vulnerable Gruppen

Neben der Energiearmut sehen die verschiedenen Regularien weitere vulnerable Gruppen vor, die im Folgenden dargestellt werden.

³⁵ Vgl. ähnlich Empfehlung ErwG (18), (19) (EU) 2023/2407 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zu Energiearmut; OP (4) Empfehlung (EU) 2020/1563 der Kommission vom 14. Oktober 2020 zu Energiearmut.

³⁶ Würde eine entsprechende Differenzierung dennoch vorgesehen werden, ist darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen der EED und der weiteren relevanten Regelungen vorgesehenen Maßnahmen gerade auch Haushalte, für die bereits sozialpolitische Maßnahmen ergriffen wurden, adressieren sollen, vgl. bspw. ErwG (13), (17) KSF-VO, ErwG (18), (19) Empfehlung (EU) 2023/2407 zu Energiearmut, EU Guidance on Energy Poverty – Commission Recommendation on energy poverty (SWD (2020) 960 final), S.4. Insoweit wäre zumindest bei der Auslegung anderer Begrifflichkeiten (vgl. hierzu 5.1.2) darauf zu achten, dass Leistungsempfänger*innen unter festzulegenden Umständen jedenfalls unter diese Begrifflichkeiten fallen, um einen vergleichbaren Schutz zu unter den Begriff der Energiearmut fallende Haushalte zu bieten.

Mapping definitions of vulnerable

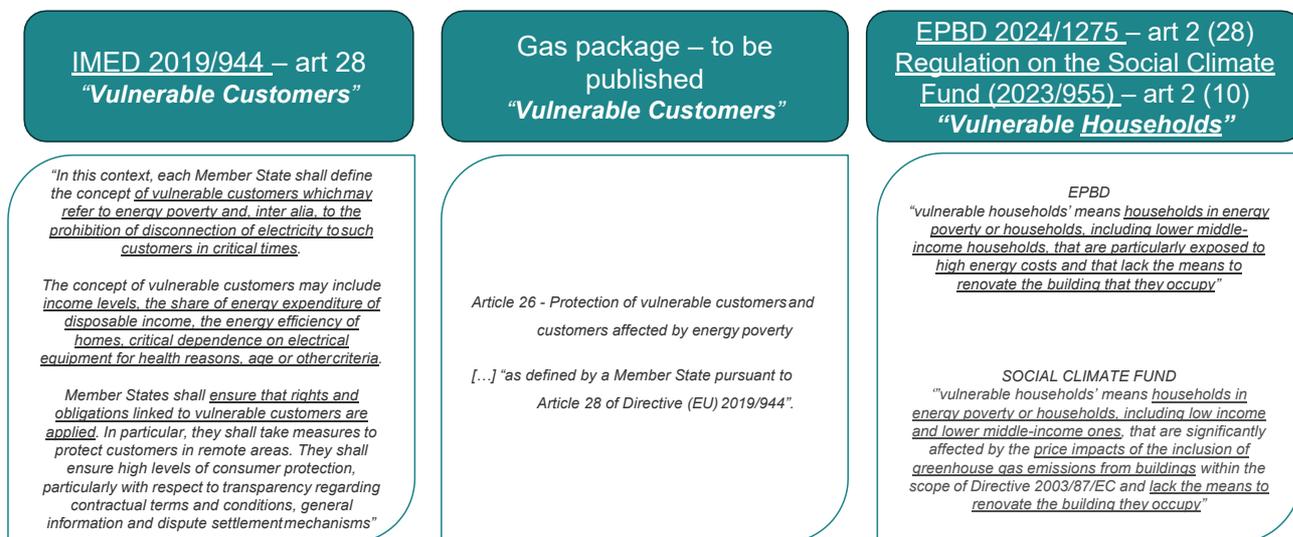


Abbildung 4: Definition von vulnerablen Kunden und Haushalten in EU-Regelungen im Überblick

Quelle: ENPOV COORD GROUP, Energy poverty definition, Mathilde Leyge, DG ENER (Stand: Juni 2024).

„Schutzbedürftige Kunden“ (“vulnerable customers“)

Sowohl die EED als auch die IEMD und Gas-/H₂-D knüpfen Maßnahmen und Vorgaben an den Begriff der „schutzbedürftigen Kunden“ („vulnerable customers“, vgl. insbesondere Art. 28 IEMD und Art. 26 Gas-/H₂-D). Beispielsweise dürfen Mitgliedstaaten zum Schutz schutzbedürftiger Haushaltskunden³⁷ ausnahmsweise in die Festsetzung der Stromversorgungspreise eingreifen, vgl. Art. 4 Abs. 2, 3 Gas-/H₂-D und Art. 5 Abs. 2, 3 IEMD. Auch sind schutzbedürftige Kunden vor Stromsperrern zu schützen, vgl. Art. 28a Abs. 1 IEMD. Dasselbe gilt für die Unterbrechung der Versorgung nach Art. 28 Abs. 1 Gas-/H₂-D.³⁸

Nach Art. 26 Abs. 1 Gas-/H₂-D und Art. 28 Abs. 1 IEMD definieren die Mitgliedstaaten den Begriff der „schutzbedürftigen Kunden“ selbst, wobei sie sich auch auf den Begriff der Energiearmut beziehen können. Entsprechend steht das Konzept der Energiearmut „in Zusammenhang mit dem Konzept des schutzbedürftigen Kunden, ohne sich mit diesem [notwendigerweise] zu decken.“ Mitgliedstaaten können beispielsweise festlegen, dass unter den Begriff der „schutzbedürftigen Kunden“, sämtliche Kundinnen und Kunden aus energiearmen Haushalten fallen. Darüber hinaus, können aber auch weitere Kriterien herangezogen werden, beispielsweise „die kritische Abhängigkeit von elektrischen Geräten für gesundheitliche Zwecke oder das Alter“ der Kundinnen und Kunden sowie geografische oder klimatische Faktoren, oder das Geschlecht.³⁹ Wie besehen, fallen bestimmte Haushalte nicht unter den Begriff der Energiearmut. Das ist der Fall, wenn ein Haushalt zwar beispielsweise ein

³⁷ Ein „Haushaltskunde“ ist nach Art. 2 Nr. 48 Gas-/H₂-D, ein Kunde, der „Erdgas oder Wasserstoff für den Eigenverbrauch im Haushalt des Kunden kauft.“ Dementsprechend ist ein „Haushaltskunde“ nach Art. 2 Nr. 4 IEMD ein Kunde, „der Elektrizität für den Eigenverbrauch im Haushalt kauft, ausgenommen gewerbliche und berufliche Tätigkeiten“.

³⁸ Die vorbenannten Vorgaben gelten nicht nur für schutzbedürftige Kund*innen, sondern erfassen explizit auch Kund*innen, die von Energiearmut betroffen sind. Insoweit wird für beide Gruppen ein Gleichlauf des Schutzniveaus hergestellt.

³⁹ Vgl. ErWG (2) und (12) der Empfehlung (EU) 2023/2407 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zu Energiearmut.

unzureichendes verfügbares Einkommen oder hohe Energieausgaben hat, aber in einer Wohnung mit guter Effizienz wohnt. Diese Haushalte könnten ebenfalls in die Definition des „schutzbedürftigen Kunden“ aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die spezifischen Vorgaben der IEMD und Gas-/H₂-D, die ausschließlich für von Energiearmut betroffene Kundinnen und Kunden sowie schutzbedürftige Kund*innen greifen.

„Schutzbedürftige Haushalte“ ("vulnerable households")

Dagegen beziehen sich die Vorgaben der EPBD regelmäßig auf sogenannte „schutzbedürftige Haushalte“.

Die EPBD zielt auf die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und die Verringerung der Treibhausgasemissionen von Gebäuden ab, um bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen, vgl. Art. 1 Abs. 1 EPBD. Nach Erwägungsgrund (63) der EPBD können Renovierungen bzw. Sanierungen von Gebäuden mit schlechter Energieeffizienz Menschen durch die Senkung übermäßiger Energierechnungen aus der Energiearmut befreien und diese Energiearmut verhindern. Gleichzeitig müssten allerdings soziale Auswirkungen, die durch die Kosten der Gebäuderenovierungen für schutzbedürftige Haushalte bestehen können, eingeschränkt werden. Aus diesem Grund müssten finanzielle Anreize und andere politische Maßnahmen im Rahmen der sogenannten Renovierungswelle „vorrangig auf schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene Menschen und Menschen, die in Sozialwohnungen leben, ausgerichtet sein“.

Entsprechend muss nach Art. 9 Abs. 4 lit. a), b) EPBD die Bereitstellung finanzieller Maßnahmen sowie technischer Hilfe hinsichtlich der Einhaltung von nach der Richtlinie und durch die Mitgliedstaaten festgelegten Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz (vgl. Art. 4 bis 9 EPBD) insbesondere auf schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene Haushalte und Menschen, die in Sozialwohnungen leben, fokussiert sein. Insgesamt sind „schutzbedürftige Haushalte“ daher im Rahmen finanzieller Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die auf Verbesserungen der Gesamtenergieeffizienz und Verringerung der Treibhausgasemissionen abzielen, gebührend zu berücksichtigen, vgl. Art. 17 Abs. 14 EPBD. Dabei nimmt die EPBD vermehrt Bezug auf Art. 24 der EED, vgl. Art. 17 Abs. 18 EPBD, Art. 9 Abs. 4 lit. a), b) EPBD. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung hiernach vorrangig bei von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, umzusetzen. Darüber hinaus, müssen „Mitgliedstaaten gegen die Zwangsräumung schutzbedürftiger Haushalte aufgrund unverhältnismäßiger Mieterhöhungen infolge energetischer Renovierungen“ vorgehen, vgl. Art. 17 Abs. 17 EPBD. Entsprechend Erwägungsgrund (63) der EPBD beispielsweise durch Obergrenzen für Mieterhöhungen. Der nationale Gebäuderenovierungsplan muss zudem einen „Überblick über den Anteil schutzbedürftiger Haushalte“ enthalten, vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a).⁴⁰

Nach Art. 2 Nr. 28 EPBD sind „schutzbedürftige Haushalte“ einerseits Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, und andererseits Haushalte, die hohen Energiekosten besonders ausgesetzt sind und die nicht über die Mittel verfügen, um das von ihnen bewohnte Gebäude zu

⁴⁰ Dagegen muss der ebenfalls im nationalen Gebäuderenovierungsplan enthaltene Fahrplan Ziele und messbare Fortschrittsindikatoren, „einschließlich der Verringerung der Anzahl der von Energiearmut betroffenen Menschen“, hinsichtlich des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 enthalten. Wie sogleich aufgezeigt wird ist die Anzahl der von Energiearmut betroffenen Menschen nicht gleichbedeutend mit der Anzahl an schutzbedürftigen Haushalten.

renovieren. Von der zweiten Alternative sind ausdrücklich auch Haushalte mit niedrigem mittlerem Einkommen erfasst, sofern diese hohen Energiekosten besonders ausgesetzt sind und sie nicht über ausreichende Mittel für eine Renovierung verfügen. Damit geht die Definition der schutzbedürftigen Haushalte über die Haushalte hinaus, die von Energiearmut tatsächlich betroffen sind. Ebenso erfasst werden Haushalte, die besonders von hohen Energiekosten betroffen sind und denen gleichzeitig Mittel fehlen, um Gebäude zu renovieren. Das Verständnis der Renovierung dürfte sich hierbei auf die nach der EPBD unter Umständen erforderlichen Renovierungen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und Dekarbonisierung beziehen (vgl. beispielsweise Art. 8 EPBD zu Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von bestehenden Gebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden sowie Art. 9 Abs. 2 EPBD zur Festlegung eines Pfades für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands unter anderem unter Berücksichtigung des Ziels eines nationalen Nullemissionsgebäudebestands bis 2050).

Wie bereits dargestellt, sollte auch insoweit berücksichtigt werden, dass Haushalte von Menschen mit geringen Einkommen oder hohen Energieausgaben nach obigem Verständnis nicht unter die Definition der Energiearmut fallen, wenn sie in Wohnungen leben, die keine schlechte Energieeffizienz im Sinne der EED aufweisen. Entsprechend fallen sie auch nicht unter die erste Hälfte der Definition der schutzbedürftigen Haushalte nach Art. 2 Nr. 28 EPBD. Fraglich ist insoweit, ob sie unter die zweite Hälfte der Definition fallen.

„Benachteiligte Haushalte“ ("vulnerable households")

Ähnlich wie die EPBD sieht die KSF-VO besondere Vorgaben für „benachteiligte Haushalte“ vor. Beispielsweise können Mitgliedstaaten Maßnahmen und Investitionen dann in die geschätzten Gesamtkosten ihrer Klima-Sozialpläne (vgl. Art. 6 KSF-VO) aufnehmen, „sofern sie grundsätzlich auf benachteiligte Haushalte, [...]“ ausgerichtet sind, vgl. Art. 8 Abs. 1 KSF-VO. Nur dann sind diese durch den Klima-Sozialfonds förderfähig. Auch bewertet die EU-Kommission die Klima-Sozialpläne der Mitgliedstaaten unter anderem daraufhin, ob diese eine „angemessene Antwort auf die sozialen Auswirkungen und die Herausforderungen darstellt, die sich für benachteiligte Haushalte [...] aus der Aufnahme der Treibhausgasemissionen von Gebäuden [...] ergeben“, vgl. Art. 16 Abs. 3 lit. a) i) KSF-VO.

Auffällig ist insoweit, dass EPBD und KSF-VO im Englischen die gleiche Begrifflichkeit heranziehen (jeweils „vulnerable households“) und auch die Definitionen einander stark ähneln (vgl. auch Abbildung 5). So fallen unter „benachteiligte Haushalte“ nach Art. 2 Nr. 10 KSF-VO einerseits Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, und andererseits solche Haushalte, „die stark von den Preiswirkungen der Aufnahme der Treibhausgasemissionen von Gebäuden in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind und denen die Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie bewohnen, fehlen.“ Der Unterschied zwischen den Definitionen von EPBD und KSF-VO liegt in der zweiten Haushaltsgruppe. Statt lediglich von hohen Kosten auszugehen (so die EPBD), betrifft die KSF-VO Haushalte, die gerade von den Auswirkungen der Aufnahme des Gebäudesektors in die RL 2003/87/EG zum Emissionshandel, betroffen sind.

Hier zeigt sich die Problematik der Haushalte mit niedrigem Einkommen und hohen Energieausgaben, die in Wohnungen wohnen, die keine schlechte Energieeffizienz ausweisen. Diese dürften häufig auch von den Auswirkungen steigender Energiepreise durch die Aufnahme von Gebäuden in den Emissionshandel betroffen sein. Häufig werden ihnen auch Mittel für eine Renovierung der Gebäude,

in denen sie wohnen, fehlen. Es wird nicht klar, ob Renovierungen eines bereits effizienten Gebäudes relevant sind. Im Gegensatz zur EPBD, die insbesondere auf die Renovierung des Gebäudebestands zur Verbesserung von Effizienz und Dekarbonisierung ansetzt (vgl. beispielsweise Art. 1 Abs. 1 EPBD), umfasst die KSF-VO als mögliche Maßnahmen beispielsweise auch befristete direkte Einkommenshilfen an benachteiligte Haushalte, die die Auswirkungen des Preisanstiegs bei den fossilen Brennstoffen mindern sollen (vgl. Art. 4 Abs. 3 KSF-VO). Auch soll im Rahmen des Plans erläutert werden, wie etwaig vorgesehene Einkommensbeihilfen, „die Energiearmut [...] und die finanzielle Schwäche der Haushalte gegenüber dem Anstieg der Kraft- und Heizstoffpreise verringern sollen.“ Die KSF-VO zeigt in der zweiten Gruppe benachteiligter Haushalte damit einen anderen Schwerpunkt, der auch auf der Abfederung negativer Folgen der Aufnahme des Gebäudesektors in den Emissionshandel liegt.

Vulnerable consumers/ households / Energy Poverty

Energy poverty and vulnerable customers/households are two **distinct, but intertwined concepts**.

Both need to be **defined at Member State level**.

Both definitions need to be read in the context of each legal text.

Vulnerability is often linked to a **dependence on electrical equipment for health reasons, or socio-demographic factors** (age, education).

In particular, **vulnerability is linked to the risk of becoming energy poor**, while energy poverty is a descriptive condition of the status quo.



Abbildung 5: Energiearmut und vulnerable Gruppen

Quelle: ENPOV COORD GROUP, Energy poverty definition, Mathilde Leyge, DG ENER (Stand: Juni 2024).

5.1.3 Zwischenfazit

Die Definition der Energiearmut in Art. 2 Nr. 52 EED gilt sektor- bzw. medienübergreifend für alle vorliegend angesprochenen Rechtsakte. Dem Begriff der „essenziellen Energiedienstleistungen“ in Art. 2 Nr. 52 EED kommt eine eigenständige definitorische Bedeutung zu. Danach sind „essenzielle Energiedienstleistungen“ solche Dienstleistungen, die darauf abzielen Haushalte mit Energie zu versorgen, wobei diese Versorgung einem Maß entspricht, dass für einen gewissen, sich am nationalen Kontext orientierenden, Lebensstandard und die Gesundheit ausreichend ist.⁴¹ Ein „fehlender Zugang“ zu essenziellen Energiedienstleistungen besteht, wenn die angemessene Versorgung bzw. das vorgesehene Maß an Lebensstandard und Gesundheit nicht sichergestellt ist, dies umfasst nicht nur die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Energie (beispielsweise das Vorhandensein eines

⁴¹ Essenzielle Energiedienstleistungen können sich dabei grundsätzlich sowohl auf Energie aus erneuerbaren als auch aus fossilen Quellen beziehen. Entsprechend EU Guidance on Energy Poverty – Commission Recommendation on energy poverty (SWD (2020) 960 final), S.7.

Anschlusses, der nicht gesperrt ist), sondern auch deren Erschwinglichkeit. Essenzielle Energiedienstleistungen beziehen sich somit sowohl auf Energie aus erneuerbaren als auch aus fossilen Quellen. Es geht um die „angemessenen Versorgung mit Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten“.

Die Definition sieht vor, dass Energiearmut durch drei bzw. vier Faktoren verursacht wird. Hierunter fallen die Unerschwinglichkeit und ein unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben sowie ineffiziente Wohnungen. Es ist insoweit nicht ausreichend, wenn ein Haushalt zwar ineffizient ist, aber über ein hohes Einkommen verfügt. Gleichzeitig liegt Energiearmut auch nicht vor, wenn zwar ein unzureichend verfügbares Einkommen besteht, aber die von dem Haushalt bewohnte Wohnung effizient ist. In diesen Fällen ist verstärkt darauf zu achten, dass dennoch ein vergleichbarer Schutz unter den weiteren Regelungen der relevanten Rechtsakte besteht, sofern dies in deren Sinne ist.

Im Rahmen der Energiearmut wird nicht differenziert zwischen Haushalten, die Sozialleistungen wie Bürgergeld, Sozialhilfe oder Wohngeld erhalten und solchen, die dieses nicht oder nur teilweise erhalten. Energiearmut misst sich nach den tatsächlichen Umständen. Zur Einstufung von Energiearmut bzw. für die Schätzung der Anzahl von energiearmen Haushalten sind insoweit die Indikatoren des Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 4 EED wegweisend.

Die weiteren in EED, IEMD, Gas-/H₂-D, EPBD und KSF-VO adressierten vulnerablen Gruppen knüpfen jeweils an die Definition der Energiearmut an, gehen aber regelmäßig über diese hinaus. Die Definition der schutzbedürftigen Kunden kann sich je nach mitgliedstaatlicher Definition auch komplett von der Definition der Energiearmut trennen. Berücksichtigt werden sollten bei der Auslegung insbesondere solche Haushalte, die nicht unter die Energiearmut fallen, aber aus sonstigen Gründen schutzwürdig sind. Hierbei ist der jeweilige Kontext des Rechtsakts entscheidend. Im Rahmen von EPBD und KSF-VO ist besonders zu berücksichtigen, dass die vulnerablen Haushalte hier einerseits solche Haushalte sind, die von Energiearmut betroffen sind und andererseits Haushalte, die (im Falle der EPBD) hohen Energiekosten besonders ausgesetzt sind oder (im Falle der KSF-VO) besonders von den Auswirkungen der Aufnahme des Gebäudesektors in den Emissionshandel betroffen sind und die jeweils nicht über Mittel verfügen, um ihrerseits bewohnte Gebäude zu renovieren.

5.2 Kriterien bzw Indikatoren zur Erfassung von energiearmen Haushalten im Sinne von Art. 8 Abs. 3

5.2.1 Grundsätzliche Aspekte und Anforderungen für Indikatoren

Neben den Definitionen müssen Kriterien analysiert und festgelegt werden, um eine Einordnung der Personengruppen nach Art. 8 Abs. 3 EED⁴², also der von Energiearmut betroffenen Personengruppen, schutzbedürftiger Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, in der Praxis vornehmen zu können. Die Ausführungen im vorherigen Kapitel machen deutlich, dass Energiearmut mehrere Ursachen hat und kein reines Armutsproblem ist. Die Ursachen werden in Abbildung 6 noch einmal veranschaulicht. Zuerst

⁴² Der Anteil der zu erzielenden Endenergieeinsparungen in der Zielgruppe nach Art. 8 Abs. 3 muss mindestens dem Anteil von energiearmen Haushalten entsprechen. Derartige Maßnahmen können aber auf jeden Teil der Zielgruppe nach Art. 8 Abs. 3 zugeschnitten werden.

stehen strukturelle Aspekte, die sich auf den Zustand der Gebäude beziehen. Hohe erforderliche Energieverbräuche in Gebäuden mit schlechtem energetischem Zustand führen zu einer Belastung für Haushalte. Hohe Energiepreise tragen ebenfalls zur Belastung bei, die insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen nicht bezahlen können. Die Zusammenhänge aus dem Energiearmuts-Dreieck sind in der Definition zu Energiearmut in der EED in Art. 2 Abs. 52 aufgegriffen „...**Kombination von Faktoren verursacht wird, darunter zumindest Unerschwinglichkeit, unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen.**“

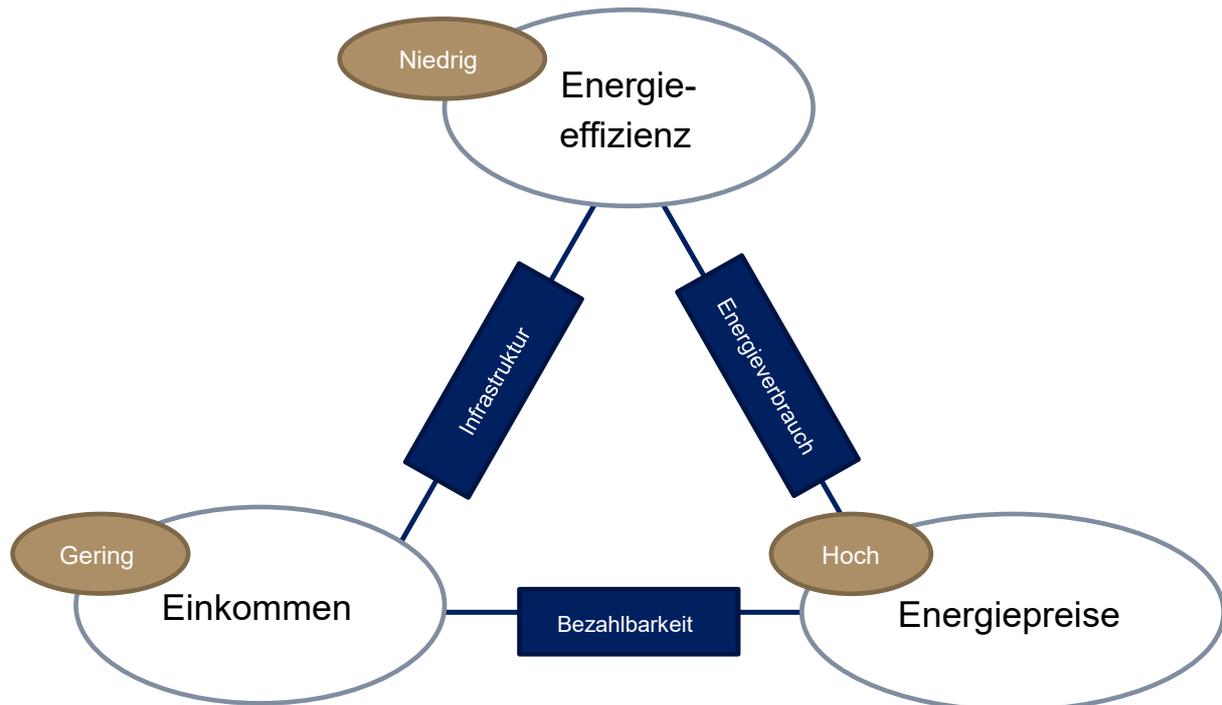


Abbildung 6: Energiearmuts-Dreieck – Ursachen und Ansatzpunkte.

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der unterschiedlichen Ursachen für Energiearmut, die in Kombination wirken, müssen passende Indikatoren entwickelt und genutzt werden, um die betroffene Gruppe einzugrenzen. Dafür stehen einzelnen Indikatoren zur Verfügung, die in der EU Guidance on Energy Poverty von 2020 und in der Energy Poverty Recommendation aus dem Jahr 2023 (2023/2407) erläutert werden. Im Wesentlichen wird dabei unterschieden zwischen Einzelindikatoren, die jeweils eine Ursache in den Fokus nehmen und kombinierten Indikatoren, die mehrere Ursachen gleichzeitig betrachten.

Zu den **Einzelindikatoren** gehören u.a.

- Indikatoren, die Energieausgaben erfassen, z.B. als sehr hohe Energieausgabenbelastung im Vergleich zum Median (2M – Indikator) oder absolut sehr geringe Ausgaben im Vergleich zum Median (Underspending: M/2)
- Der 2M-Indikator setzt einen Grenzwert für hohe Energieausgabenbelastung, ausgedrückt als die Relation von Energieausgaben zum Einkommen, in Höhe des doppelten Medianwertes und beziffert als Haushalte mit sehr hoher Belastung diejenigen, die über diesem Grenzwert liegen
- Gleichzeitig wird auch ein Indikator (M/2) vorgelegt, der Haushalte identifizieren soll, die weniger Energie verbrauchen als ihr vermutlicher Bedarf ist, da sie Kosten sparen und sich ihren Bedarf

nicht leisten können. Dies wird als Hidden Energy Poverty oder Underspensing bezeichnet. Alle Haushalte, die absolut weniger als die Hälfte des Medians (M/2) für Energie ausgeben, werden in diese Gruppe eingeordnet. Zu beachten ist, dass dieser Wert die absoluten Ausgaben heranzieht und nicht die Ausgaben in Relation zum Einkommen

- Indikatoren, die auf Selbsteinschätzung basieren und über Befragung (z.B. durch die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen EU-SILC) die Situation von Haushalten erfassen, z.B. ob Haushalte ihre Wohnungen angemessen heizen können, ob Fenster, Türen oder Dach undicht ist oder sich Feuchtigkeit oder Fäulnis bildet, ob Zahlungsrückstände bei Versorgungsbetrieben bestehen, u.ä.

Kombinierte Indikatoren betrachten mehrere Einzelindikatoren gleichzeitig und werden als Schnittmenge oder arithmetisches Mittel ausgewertet. Die Analyse der Schnittmenge kann nur auf Basis von Mikrodaten erfolgen, da Haushalte identifiziert werden müssen, für die Merkmale jedes Merkmal zutrifft. Zu den kombinierten Indikatoren im Zusammenhang mit Energiearmut gehören z.B.

- Zweifach-kombinierte Indikatoren, die geringe Energieeffizienz und geringes Einkommen zusammenführen oder hohe Energieausgabenbelastung und geringes Einkommen
- Dreifach-kombinierte Indikatoren, die hohe Energieausgaben(belastung), niedriges Einkommen und geringe Effizienz des Gebäudes erfassen

Die Analyse der Indikatoren oder Indikatorenkombination wird sehr durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Einige Indikatoren können nur auf Basis von Mikrodaten ermittelt werden, z.B. die ausgabenbasierten Indikatoren 2M, M/2 oder Schnittmengen von Indikatoren. Ob sie berücksichtigt werden können, hängt dann vom Zugang zu den Mikrodaten ab. Daten für einige Indikatoren sind nur für gewisse Jahre verfügbar und Indikatoren stehen daher je nach gewünschtem Betrachtungsjahr nicht zur Verfügung.

Zu beachten ist auch, dass alle Indikatoren Vor- und Nachteile in ihrer Aussagekraft haben, die in den folgenden Kapiteln im Zusammenhang mit der jeweiligen konkreten Implementierung erörtert werden. Vor- und Nachteile werden auch im Staff Working Document der „EU guidance on energy poverty“ (SWD(2023) 647⁴³) unter „strengths and weaknesses“ diskutiert.

Auch der Verwendungszweck spielt eine wesentliche Rolle für die Auswahl der Indikatoren (siehe Abbildung 7). Steht im Vordergrund die Zielgruppe zu identifizieren, um Informationen über die Größe der Gruppe und die sozioökonomische Differenzierung zu erhalten, so sollten Indikatoren gewählt werden, die die Zielgruppe möglichst genau erfassen. Auch für ein Monitoring über die Zeit sollte Indikatoren gewählt werden, die die Zielgruppe genau erfassen.

Für die Entwicklung von Maßnahmen und der Bewertung, wie diese Maßnahmen wirken und wie hoch der mit den Maßnahmen verbundene Mittelbedarf ist, sollten die Indikatoren jedoch so gewählt werden, dass sie die durch die Maßnahme angesprochene Zielgruppe genau beschreiben. Wird eine Maßnahme beispielsweise für den Bereich effiziente Haushaltsgeräte entwickelt, so wird die Zielgruppe Haushalte mit alten ineffizienten Geräten umfassen, die durch die Ausgaben stark belastet

⁴³ https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-10/SWD_2023_647_F1_OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V5_P1_3016190.PDF

sind. Bei Maßnahmen zur Energieeffizienz in Mietgebäuden entwickelt, sollte die Zielgruppe konkret die energiearmen Haushalte beschreiben, die zur Miete wohnen.



Abbildung 7: Indikatoren: Wofür brauchen wir Indikatoren?

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Nachweisführung von Anspruchsberechtigten, bei Beantragung von Mitteln oder Unterstützung durch Maßnahmen. Hierfür müssen ebenfalls Indikatoren und Kriterien verwendet werden, die administrativ möglichst unaufwändig sind und dennoch die Zielgruppe gut erfassen. Für den Einkommensbonus beim Heizungstausch wurde eine Einkommensgrenze von 40.000 Euro für das zu versteuernde Einkommen gewählt. Damit werden ungefähr 40% der selbstnutzenden Eigentümer-Haushalte in Deutschland erfasst. Eine einfache Einkommensgrenze begünstigt in der Regel kleinere Haushalte. Um gleichermaßen auch Familien und Mehrpersonenhaushalte zu erreichen, könnte alternativ auch eine Grundeinkommensgrenze zuzüglich eines zusätzlichen Pauschbetrags pro Kind angelegt werden, wie es auch bei anderen Förderprogrammen (z.B. KfW 300 Wohneigentum für Familien) umgesetzt wird.

Im Folgenden werden vor allem Indikatoren hergeleitet und diskutiert, die sich auf den ersten Teil von Abbildung 7 beziehen, also der Identifikation der von Energiearmut betroffenen oder bedrohten Haushalte. Diese Indikatoren bieten auch eine Möglichkeit des kontinuierlichen Monitorings.

Vorab ist hervorzuheben, dass alle Indikatoren mit Vor- und Nachteilen behaftet sind. Dies ist besonders in der Datenverfügbarkeit begründet. Kein Indikator kann alle Aspekte von Energiearmut abdecken, ohne methodische Annahmen zu treffen oder Proxies zu bilden.

5.2.2 Default Indikator nach Art. 8 Abs. 3 EED

Die Energieeffizienz-Richtlinie gibt in Art. 8 Abs. 3 vor, dass Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung des Anteils der Energiearmut in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen eine Reihe an Indikatoren berücksichtigen, die explizit mit Angabe der Datenquelle (EU-SILC) in der Richtlinie aufgeführt werden. Hat ein Mitgliedsland keine eigene Schätzung des Anteils der von Energiearmut betroffenen Haushalte durchgeführt, so ist das arithmetische Mittel der aufgeführten Indikatoren zu nutzen, um den Anteil der kumulierten Endenergieeinsparungen zu bestimmen, der in der Zielgruppe der unter von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kundinnen und Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, zu erreichen ist. Das arithmetische Mittel soll für das Jahr 2019 verwendet werden.

Die Indikatoren sind wie folgt (Zitat Art. 8 Abs. 3 EED):

- a) die Unfähigkeit, die Unterkunft angemessen warm zu halten (Eurostat, SILC [ilc_mdcs01])
- b) die Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsbetrieben (Eurostat, SILC, [ilc_mdcs07])
- c) die Gesamtzahl der Menschen, die in einer Wohnung mit undichtem Dach, Feuchtigkeit in den Wänden, in den Fußböden, im Fundament oder Fäulnis in den Fensterrahmen oder im Fußboden leben (Eurostat, EU-SILC [ilc_mdho01])
- d) die Quote der von Armut bedrohten Personen (Eurostat, EU-SILC und ECHP-Erhebungen [ilc_li02]) (Schwellenwert: 60 % des Medianäquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers)

Als Datengrundlage dient die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), die jährlich durchgeführt wird. Es handelt sich um eine EU-weite Erhebung, die eine vergleichbare Datenquelle über Einkommen, Armut und Lebensbedingungen in Europa bietet⁴⁴. In Deutschland ist die Erhebung seit 2020 als Unterstichprobe in den Mikrozensus integriert, für den eine Teilnahmepflicht herrscht. Zuvor war es eine freiwillige Erhebung. Dadurch entsteht ein Zeitreihenbruch. Die deutlich größere Stichprobe des Mikrozensus führt zu verbesserter Datenqualität.

In Abbildung 8 sind diese Indikatoren für das in der EED aufgeführte Jahr 2019 sowie zum Vergleich für die Jahre 2020 und 2023 dargelegt. Die unter c) und d) beschriebenen Indikatoren ergeben einen deutlich höheren Anteil an betroffenen Haushalten als die unter a) und b) beschriebenen Indikatoren. Über die Zeit ist ein Anstieg aller Indikatoren zu beobachten insbesondere für den Indikator a), der angibt, ob Haushalte in der Lage sind, ihre Unterkunft angemessen warm zu halten. Durch die Energiepreiskrise in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine hat sich dies erhöht.

Das arithmetische Mittel aus den vier Indikatoren ergibt für betroffene Haushalte

- für das Jahr 2019 einen Anteil von 7,9% aller 40,7 Mio. Haushalte in Deutschland. Dies entspricht 3,2 Mio. Haushalten
- für das Jahr 2020 einen Anteil von 9,6% bzw. 3,9 Mio. Haushalte
- für das Jahr 2023 einen Anteil von 11,0% bzw. 4,5 Mio. Haushalte

⁴⁴ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Methoden/EU-SILC.html>

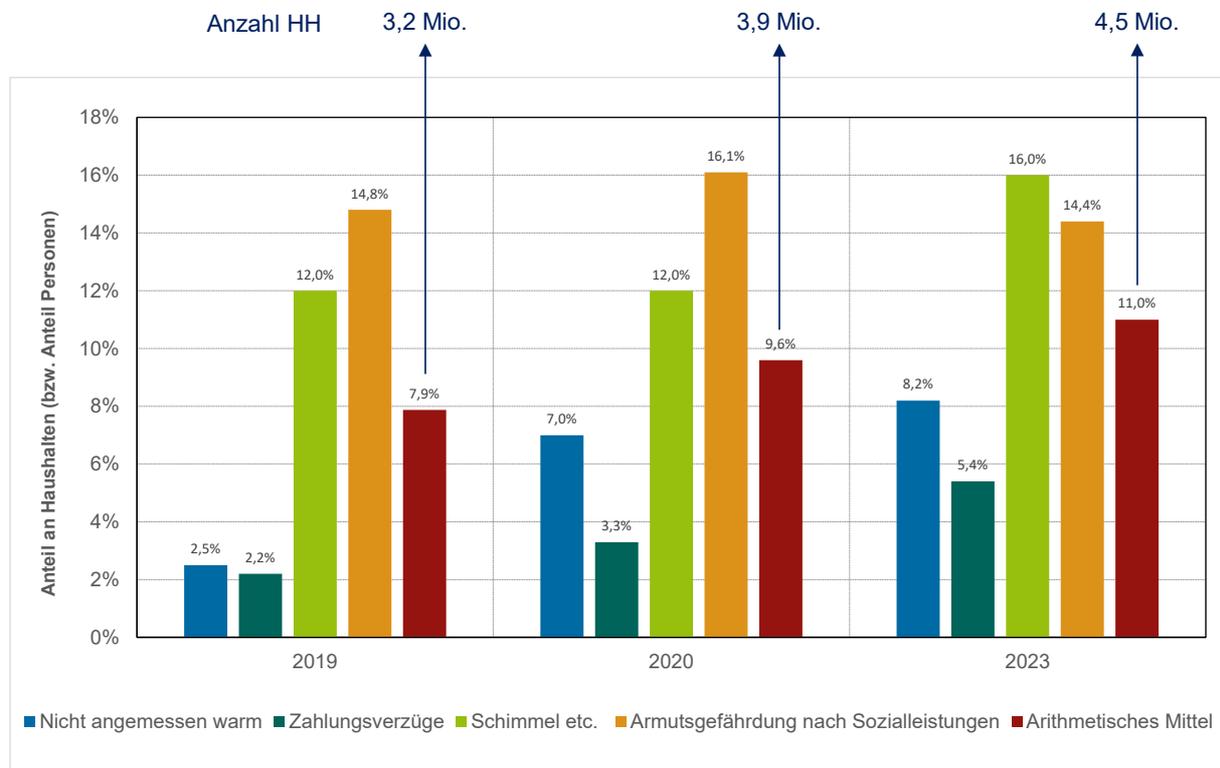


Abbildung 8: Indikatoren für Energiearmut nach EED Art. 8 Abs. 3.

Quelle: EU-SILC Datenbank.

5.2.3 Zweifach kombinierter Indikator: Hohe Energieausgaben und niedriges Einkommen

Nach Governance-Verordnung Art. 3 Abs. 3 d) müssen die Mitgliedstaaten in ihren Energie- und Klimaplänen einschätzen, wie viele Haushalte von Energiearmut betroffen sind. Gemäß Art. 24 ist zudem über den Fortschritt zu berichten, wie die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte verringert wird und welche Politiken und Maßnahmen eingesetzt werden. Die Governance-Verordnung gibt keine konkreten Indikatoren für die Schätzung der von Energiearmut betroffenen Haushalte vor. Nach der Definition in der EED sind neben einem niedrigen Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen grundlegende Faktoren (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Im Folgenden werden Indikatoren hergeleitet, die diese Faktoren in unterschiedlicher Kombination aufgreifen, und mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert. Als Datenquelle wird die EVS genutzt. Die EVS ist eine Erhebung, die die Ausstattung mit Gebrauchsgütern, die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben privater Haushalte in Deutschland erfasst. Sie gibt ein repräsentatives Bild der Gesamtbevölkerung.

Im ersten Schritt werden die Faktoren „hohe Energieausgaben“ und „niedriges Einkommen“ in einem zweifach kombinierten Indikator aufgegriffen. Die Anzahl und Anteil der in dieser Kombination betroffenen Haushalte liegt bei

- 5,53 Mio. Haushalten bzw. 13,8% aller Haushalte für **hohe Strom- und Wärmekostenbelastung und geringes Einkommen** (Dezile 1 bis 3)

- 6,36 Mio. Haushalte bzw. 15,6% aller Haushalte für **hohe Wärmekostenbelastung und geringes Einkommen** (Dezile 1 bis 3)

Die Komponenten der Indikatoren wurden dabei wie folgt operationalisiert.

Hohe Energieausgaben

Hohe Energieausgaben können in unterschiedlicher Weise bewertet werden, z.B. absolut hohe Energieausgaben oder relativ hohe Energieausgaben im Vergleich zum Einkommen (Energiekostenbelastung). Als Grenzwert für hohe Ausgaben können u.a. die Medianausgaben oder die zweifachen Medianausgaben gesetzt werden. In Großbritannien wurde dafür auch pauschal 10% gesetzt, was ungefähr dem doppelten Median der Strom- und Wärmekostenausgabenbelastung im Verhältnis zum Einkommen entspricht.

Für die Erfassung von hohen Energieausgaben schlägt die europäische Kommission der Empfehlung zu Energiearmut den sogenannten 2M-Indikator vor. Dieser Indikator setzt einen Grenzwert für hohe Energieausgabenbelastung, ausgedrückt als Relation von Energieausgaben zum Einkommen, in Höhe des doppelten Medianwertes. Haushalte mit sehr hoher Belastung sind diejenigen, die über diesem Grenzwert liegen.

Für den Grenzwert können zum einen Strom- und Wärmeausgaben oder nur Wärmeausgaben herangezogen werden. In Deutschland liegt der 2M-Grenzwert im Jahr 2023

- Strom- und Wärmeausgabenbelastung: 11,3% (2M-Grenzwert)
- Wärmeausgaben: 6,5% (2M-Grenzwert)

Die Berechnung des Grenzwertes basiert auf Daten aus der EVS für das Jahr 2018, inflationsangepasst für das Jahr 2023. Die Verbräuche sind aus dem Jahr 2018.⁴⁵

Einkommen

Auch für das Einkommen stehen verschiedene Bewertungsmöglichkeiten zur Verfügung, beispielsweise das Haushaltsnettoeinkommen oder das zu versteuernde Einkommen (zvE). In der Praxis wird als Einkommensnachweis für den Zugang zu Maßnahmen zumeist das zu versteuernde Einkommen verwendet, da die Vorlage des Steuerbescheids eine einfache Nachweisführung möglich macht. Im Folgenden wird daher das zu versteuernde Einkommen verwendet. Dazu ist anzumerken, dass das zu versteuernde Einkommen keine Einkommensgröße ist, die in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erhoben wird. Es wird daher ein vereinfachter Ansatz gewählt, in dem das zu versteuernde Einkommen pauschal aus 85% Erwerbseinkommen und 85% der Mieteinnahmen sowie 80% der Renten- und Pensionszahlungen gebildet wird. Kapitaleinkommen werden seit 2009 pauschal mit 25% besteuert und sind nicht Teil des zvE. Im Abgleich mit der Steuerstatistik spiegelt der pauschale Ansatz die Verteilung der zu versteuerndem Einkommen gut wider. Nicht berücksichtigt werden kann dabei allerdings, dass Haushalte unterschiedliche Freibeträge und Werbungskosten haben. Tendenziell wird das zvE bei hohen Einkommen durch den hier gewählten pauschalen Ansatz

⁴⁵ Unter der Annahme, dass der Preisanstieg in den Jahren 2022 und 2023 zu langfristigen Energieeinsparungen führt, könnte der Grenzwert leicht geringer liegen. Allerdings führt dies zu einer Verschiebung der Belastung bei allen Haushalten, so dass die Anzahl der Haushalte, die über dem Grenzwert liegt, kaum anders wäre. Daten zu Verbrauchsanpassungen pro Brennstoff und Einkommensgruppen liegen jedoch nicht vor.

daher eher überschätzt. Im Folgenden, wird der Begriff zu versteuerndes Einkommen, bzw. zvE, für den hier gewählten pauschalen Ansatz verwendet.

Zur Ermittlung der Haushaltseinkommen verwendet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Äquivalenzgewichtung, die die Anzahl der Familienmitglieder berücksichtigt⁴⁶. Diese Äquivalenzgewichtung macht die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar. In größeren Haushalten treten Skaleneffekte auf, wie die gemeinsame Nutzung von Wohnraum und Haushaltsgeräten, wodurch die Lebenshaltungskosten pro Person sinken. Durch die Gewichtung wird das Gesamteinkommen eines Haushalts auf die einzelnen Mitglieder umgerechnet, um den Lebensstandard eines Einpersonen-Haushalts zu simulieren. Dies ist besonders wichtig bei der Analyse von Einkommensverteilung, Einkommensungleichheit und Armut. Ohne Äquivalenzgewichtung finden sich weniger Mehrpersonenhaushalte und mehr Einpersonen-Haushalte in den unteren Einkommensklassen als ohne Äquivalenzgewichtung.

Die folgenden Berechnungen wurden jeweils mit und ohne Äquivalenzgewichtung und für Nettoeinkommen und dem oben beschriebenen Ansatz für das zu versteuernde Einkommen durchgeführt. Im vorliegenden Bericht werden allerdings nur diejenigen Ergebnisse gezeigt, die auf einer Dezilbildung⁴⁷ auf Basis des zu versteuernden Einkommens ohne Äquivalenzgewichtung beruhen. Das zu versteuernde Einkommen wird hervorgehoben, da es eine Anschlussfähigkeit an spätere Maßnahmeneinkommensgrenzen bietet, die voraussichtlich auf Basis des zu versteuernden Einkommens gebildet werden. Das Einkommen wird nicht äquivalenzgewichtet, damit befinden sich mehr Einpersonen-Haushalte in den unteren Dezilen als bei einer Dezilbildung auf Basis des äquivalenzgewichteten Einkommens. Für die Maßnahmengestaltung sollte daher später in Betracht gezogen werden, die Einkommensgrenze pro weitere Familienmitglieder, um einen gewissen Pauschbetrag anzuheben (siehe dazu auch Abschnitt 6.4.3., in dem ein Vorschlag entwickelt wird).

Als Haushalte mit niedrigem bzw. unzureichendem Einkommen werden die Haushalte der Dezile 1 bis 3 definiert. Diese Abgrenzung orientiert sich an den international etablierten OECD-Einkommensgrenzen⁴⁸. Demnach wird als niedriges Einkommen eingestuft, wenn ein Haushalt über weniger als <75% des Medians verfügt. Dies entspricht in etwa den Dezilen 1 bis 3.⁴⁹

Alternativ könnte als Schwelle für niedrige Einkommen die Armutsgefährdungsquote verwendet werden.⁵⁰ Diese definiert Personen oder Haushalte als armutsgefährdet, wenn sie weniger als 60% des Medianeinkommens zu Verfügung haben. Dies betrifft ca. 15% der Personen in Deutschland, siehe Abbildung 8 und damit weniger als die OECD-Schwelle für niedrige Einkommen. Für die praktische Umsetzung ist dieser Ansatz weniger gut geeignet, weil er mit keiner klaren Grenze für das

⁴⁶ Für dieses sogenannten Äquivalenzeinkommen wird das gesamte Haushaltseinkommen durch die Anzahl der gewichteten Haushaltsmitglieder geteilt. Die erste Person im Haushalt wird voll gezählt, weitere Erwachsene Personen mit 0,5 und Kinder bis 14 Jahren mit 0,3 gewichtet. Ein Paar ohne Kinder erhält somit ein Gewicht von 1,5, eine Familie mit zwei Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren ein Gewicht von 2,1.

⁴⁷ Haushalte werden für die Analyse in 10 Einkommensgruppen (Dezile) unterteilt. Im ersten Dezil finden sich die zehn Prozent der Personen in Haushalten mit den geringsten Einkommen, im zehnten Dezil die zehn Prozent der Personen in Haushalten mit den höchsten Einkommen. Für die Dezilbildung können unterschiedliche Einkommenskonzepte verwendet werden, die jeweils einen bedeutenden Einfluss darauf haben, welche Personen und Haushalte in den jeweiligen Dezilen verortet sind. Ohne Äquivalenzgewichtung finden sich mehr Einpersonen-Haushalte in den unteren Dezilen. Familien und Mehrpersonen sind ohne Äquivalenzgewichtung eher in mittleren und oberen Dezilen.

⁴⁸ <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-08-dorn-gstrein-neumeier-peichl-mittelschicht.pdf>

⁴⁹ Im Vergleich der Einkommen aus der EVS und einer Studie vom IFO (siehe Tabelle 1 oder Abbildung 3 <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-08-dorn-gstrein-neumeier-peichl-mittelschicht.pdf>) lässt sich schließen, dass Haushalte bis zum 3. Dezil zu den Haushalten mit niedrigem Einkommen. Die Studie und OECD Abgrenzung bezieht sich dabei auf das Nettoeinkommen.

⁵⁰ <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Armutsgefahrdung-Definition.html>

Haushaltseinkommen in Euro pro Monat verbunden ist, sondern aus den Daten ermittelt werden muss.

Vor- und Nachteile des zweifach kombinierten Indikators

Der 2M-Indikator für niedrige Einkommen ist ein unkomplizierter Indikator, der sich auf Basis von Mikrodaten einfach ermitteln lässt. Die EVS erscheint alle fünf Jahre und lässt eine Neuberechnung zu. Auch mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)⁵¹, das jedes Jahr durchgeführt wird, kann der Indikator errechnet werden. Darüber hinaus wird der Indikator auch vom Energy Poverty Advisory Hub⁵² berichtet. Das letzte erfasste Jahr für Deutschland ist dort das Jahr 2020. Eine Aktualisierung erfolgt derzeit alle fünf Jahre. Als Datenquelle wird der Household Budget Survey (HBS⁵³) verwendet, der auf Daten der nationalen Mitgliedstaaten, in Deutschland der EVS beruht.

Der Indikator erfasst Haushalte mit geringem Einkommen, die aufgrund ihrer Energiekosten sehr belastet sind. Die hohen Energiekosten können in geringer Energieeffizienz des Gebäudes begründet sein, d.h. er berücksichtigt indirekt auch die Effizienz des Gebäudes. Allerdings können auch (einzelne) Haushalte erfasst sein, die in effizienten Häusern wohnen und sehr viel heizen oder Haushalte, die auf großen beheizten Wohnflächen leben und daher hohe Energiekostenbelastung haben. Im Bereich der unteren Einkommen zeigen Studien allerdings, dass Haushalte gerade im Mietwohnbereich eine geringe Wohnfläche haben und dass Haushalte zu mehr als 80% zur Miete wohnen. Daher sind Vorbehalte eines hohen Energieverbrauchs aufgrund großer Wohnflächen hier kaum zutreffend. Die hohe Energiekostenbelastung bei geringen Einkommen entsteht bei normalem Heizverhalten aufgrund des geringen Einkommens sowie einer möglichen schlechten Energieeffizienz des Gebäudes.

5.2.4 Zweifach kombinierter Indikator: Schlechte bzw. sehr schlechte Energieeffizienz und niedriges Einkommen

Um den Aspekt der schlechten Energieeffizienz zu berücksichtigen, wie in der Energiearmutsdefinition der EED aufgebracht (vgl. Abschnitt 5.1.1), wird im nächsten Schritt ein Zweifach-Indikator gebildet, der die Energieeffizienz in Verbindung mit geringem Einkommen darlegt.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Datenlage für Energieeffizienz von Gebäuden – insbesondere in Verbindung mit Einkommen – in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt sehr schlecht ist. Es liegen keine flächendeckende Energieausweise vor. Daher wird in den vorliegenden Rechnungen ein Proxy auf Basis der EVS 2018 hergeleitet. Dafür werden die brennstoffspezifischen Energieausgaben in der EVS anhand eines Durchschnittspreises in Energieverbräuche umgerechnet. Diese Energieverbräuche werden ins Verhältnis zur Wohnfläche gesetzt und ergeben den Proxy pro Haushalt.

Als Haushalte mit **sehr schlechter Energieeffizienz (Worst Performing Buildings - WPB)** werden diejenigen bezeichnet, deren Energieverbrauch pro Quadratmeter Nutzfläche mehr als 160kWh/qm beträgt. Dieser Grenzwert entspricht in etwa der Effizienzklasse F und schlechter. Es lehnt sich an die Erläuterungen für WPBs der KfW an, nach der sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäude als WPB

⁵¹ https://www.diw.de/de/diw_01.c.412809.de/sozio-oekonomisches_panel__soep.html

⁵² <https://energy-poverty.ec.europa.eu/epah-indicators>

⁵³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/household-budget-survey>

gelten, die hinsichtlich des energetischen Sanierungszustands zu den schlechtesten 25 % der Gebäude in Deutschland gehören.⁵⁴ Der Grenzwert von 160 kWh/qm Nutzfläche wird auf Basis der Aufbereitung der verfügbaren Informationen über die Verteilung der Gebäudeeffizienz abgeleitet.⁵⁵

Die EED macht keine Eingaben dazu, was unter schlechter Energieeffizienz zu verstehen ist. Daher wird in den Indikator-Rechnungen neben dem Proxy für sehr schlechte Energieeffizienz auch noch die Anzahl und der Anteil der Haushalte ermittelt, die in Wohnungen mit **schlechter Energieeffizienz** bzw. mit hohem Energieverbrauch pro qm leben, aber nicht mit sehr hohem. Dafür wird als Grenzwert ein Energieverbrauch von mehr als 100 kWh/qm Nutzfläche im Proxy angelegt. Dies entspricht der Energieeffizienzklasse D und schlechter.

Die Anzahl und Anteil der Haushalte mit schlechter bzw. sehr schlechter Energieeffizienz und geringem Einkommen⁵⁶ liegt bei

- **Sehr schlechte Energieeffizienz und geringes Einkommen** (Dezile 1 bis 3): 3,28 Mio. Haushalten bzw. 8,1% aller Haushalte
- **Schlechte Energieeffizienz** (einschließlich sehr schlechter Energieeffizienz) und geringes Einkommen (Dezile 1 bis 3): 9,3 Mio. Haushalten bzw. 22,9%

Vor- und Nachteile des Indikators

Der Effizienz-Indikator erfasst Haushalte mit geringem Einkommen, die in energetisch schlechten bzw. sehr schlechten Gebäuden wohnen und deshalb hohe Energiekosten haben. Bei guter Datenbasis wäre es damit auch möglich, Haushalte mit geringem Einkommen zu erfassen, die weniger Energie verbrauchen als ihr Bedarf wäre (auch underspending oder versteckte Energiearmut genannt).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch keine gute Datenquelle verfügbar. Der genutzte Indikator bietet nur eine Annäherung an die Verteilung der Effizienzklassen über Haushalte und Einkommensgruppen. Da die Effizienz bzw. der Energieverbrauch über die Energieausgaben aus der EVS abgeleitet werden, können Haushalte in versteckter Energiearmut nicht erfasst werden.

Bei der Wahl der Grenze zwischen „sehr schlechter Energieeffizienz“ und „schlechter Energieeffizienz“ ist zu berücksichtigen, dass bei der „sehr schlechten Energieeffizienz“ Haushalte nicht als energiearm gelten, die in schlechten Gebäuden aber nicht sehr schlechten wohnen und deshalb eine hohe Belastung haben. Auch größere Haushalte, die mehr Wohnfläche benötigen und daher mehr Energie verbrauchen, aber nicht in sehr schlechten Gebäuden leben, werden durch diesen Indikator nicht als energiearm erfasst. Ebenso werden Haushalte mit „normalen“ Energieverbrauch, die ein sehr geringes Einkommen und daher eine hohe Belastung haben, nicht berücksichtigt. Die Definition von schlecht bzw. sehr schlecht sollte in diesem Sinne umsichtig abgewogen werden. Von Energiearmut

⁵⁴ [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/Worst-Performing-Building-\(WPB\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/Worst-Performing-Building-(WPB)/)

⁵⁵ <https://www.wohngebaeude.info/daten/#/heizen/bundesweit;main= allgemein;sub=verteilung>. (Achtung: Nutzfläche auswählen). Einen Überblick über verschiedene Datenquellen zur Verteilung der Effizienz von Wohngebäude nach Endenergie findet sich auch in diesem Blog-Beitrag: <https://www.oeko.de/blog/wie-viel-energie-verbrauchen-unsere-wohngebaeude/> Es wird deutlich, dass sich die Angaben stark unterscheiden. Auch ist zu bedenken, dass in einigen Fällen der Verbrauch pro qm Nutzfläche und andere pro qm Wohnfläche berichtet wird. Der Unterschied ist von Bedeutung: 160kWh/qm Nutzfläche entsprechen ungefähr 216 kWh/qm Wohnfläche in einem Ein- oder Zweifamilienhaus und etwa 192 kWh/qm Wohnfläche in einem Mehrfamilienhaus. Die Klassifizierung der Effizienzklassen (A bis H) orientieren sich an dem Verbrauch oder Bedarf pro qm Nutzfläche, aber in einigen Datenquellen wird Wohnfläche berichtet. Dies begründet in vielen Fällen einen Teil der Unterschiede in den Angaben zur Verteilung.

⁵⁶ Zur Operationalisierung von geringem Einkommen siehe Abschnitt 5.2.3

betroffen können auch Haushalte sein, die in schlechten Gebäuden wohnen und nicht nur Haushalte in sehr schlechten Gebäuden (WPB).

Grundsätzlich gilt, dass die Kombination aus schlechter Energieeffizienz und geringem Einkommen insbesondere perspektivisch ein sehr guter Indikator ist, wenn flächendeckende und rechtssichere Effizienzausweise vorliegen und diese in Haushaltsdaten integriert werden können. In der jetzt verwendeten Form als Proxy ist er mit Nachteilen behaftet und gegebenenfalls zu unsicher für qualifizierte Aussagen. Die Unsicherheit wird sich zudem mit künftigen Aktualisierungen auf Basis der nächsten EVS (oder des Sozio-ökonomischen Panels - SOEP) verstärken, wenn sich Preissteigerungen in Folge der Energiekrise in den Energieausgaben niederschlagen, diese aber durch unterschiedliche Preisstrukturen und -anpassungen der Versorgungsunternehmen sehr unterschiedlich ausfallen und daher die Ableitung von Verbräuchen anhand von Durchschnittspreisen deutlich ungenauer wird. Die abgeleiteten Verbräuche spiegeln dann die tatsächlichen Verbräuche weniger exakt wider.

5.2.5 3-fach kombinierter Indikator: Verschneidung und arithmetisches Mittel aus hoher Energiekostenbelastung, schlechter bzw. sehr schlechter Energieeffizienz und niedrigem Einkommen

In einem letzten Schritt werden die in den letzten beiden Abschnitten diskutierten Zweifach-Indikatoren zusammengeführt. Dafür gibt es zwei methodisch sehr unterschiedliche Möglichkeiten: die Schnittmengenbildung zwischen bzw. Verschneidung von Indikatoren und die Bildung eines Mittelwerts der Indikatoren.

Um Haushalte genau zu identifizieren, für die alle drei Kriterien, hohe Energieausgabenbelastung, schlechte Energieeffizienz und niedriges Einkommen zutreffen, muss eine Schnittmenge ermittelt werden bzw. eine Verschneidung durchgeführt werden. Die Schnittmenge bzw. Verschneidung kann nur auf Basis von Mikrodaten ermittelt werden, da für jeden Haushalte die Verschneidung der drei Merkmale individuell geprüft werden muss.

Das arithmetische Mittel geht von einer Spanne aus, die durch die Indikatoren gebildet wird und stellt den mittleren Wert dieser Spanne dar. Das Vorgehen wird im Weiteren konkret erläutert.

Schnittmenge aus Wärmeausgaben und schlechter Effizienz

In einer Schnittmenge werden genau die Haushalte als energiearm erfasst, bei denen alle drei Kriterien zutreffen. Oder anders ausgedrückt: Es werden alle Haushalte mit geringem Einkommen (Dezile 1 bis 3) und hoher Energiekostenbelastung erfasst, die aufgrund der schlechten Effizienz ihres Gebäudes hoch belastet sind. Dabei werden Haushalte ausgeschlossen, die aufgrund großer Wohnflächen viel heizen und sehr belastet sind und Haushalte in effizienten Häusern, die viel heizen. Die **Schnittmenge wird für Wärmeausgaben und sehr schlechte Effizienz der Gebäude** gebildet.

Für die Anzahl und den Anteil an Haushalten in Energiearmut gemäß der **Schnittmenge aus Wärmeausgaben und schlechter Effizienz** ergibt sich für die Kombination

- aus hoher Wärmekostenbelastung, sehr schlechter Energieeffizienz und geringem Einkommen (Dezile 1 bis 3): 2,43 Mio. Haushalte bzw. 6% aller Haushalte

- aus hoher Wärmekostenbelastung, schlechter Energieeffizienz und geringem Einkommen (Dezile 1 bis 3): 4,99 Mio. Haushalte bzw. 12,3% aller Haushalte

Auffällig ist, dass die Anzahl der Haushalte in der Schnittmenge deutlich geringer ist als die Anzahl der Haushalte mit sehr schlechter Effizienz. Dies begründet sich darin, dass die einkommensschwachen Haushalte mit geringer Effizienz eher Haushalte mit kleiner Wohnfläche und wenigen Haushaltsmitgliedern sind, während die Haushalte mit hoher Energiekostenbelastung eher Haushalte mit größeren Wohnflächen und mehr Familienmitgliedern sind. Beide fallen bei Schnittmengenbildung heraus. Hier hinein spielt auch der Ansatz der Dezilbildung, auf Basis des ungewichteten zu versteuernden Einkommens, wodurch mehr Ein-Personen-Haushalte in den unteren Dezilen sind und Mehrpersonenhaushalte eher in den oberen Dezilen.

Darüber hinaus gehören zu den Haushalten, die in sehr schlechten Gebäuden wohnen, aber keine hohe Energieausgabenbelastung haben – also nicht in der Schnittmenge sind –, auch viele Mietende, für die das CO₂-Kostenaufteilungsgesetz greift, sowie Haushalte, die nicht mit Strom heizen oder Warmwasser bereiten, sondern eher günstigere Brennstoffe nutzen.

Verschneidung hoher Stromausgabenbelastung sowie hoher Wärmeausgabenbelastung in Haushalten mit sehr schlechter Gebäudeenergieeffizienz

Um auch die Belastung durch den Stromverbrauch zu berücksichtigen, wird darüber hinaus noch eine **Verschneidung aus hohen Stromausgaben, hohen Wärmeausgaben und schlechter Effizienz** durchgeführt. Eine Schnittmenge lässt sich hier nicht einfach bilden, da der Gebäudeeffizienzindikator nur den Wärmeverbrauch berücksichtigt. In der Schnittmenge mit hoher Strom- und Wärmekostenbelastung würden daher alle Haushalte ausgeschlossen, die aufgrund hoher Stromkostenbelastung gefährdet sind. Es wird daher eine Verschneidung in zwei Schritten umgesetzt. Es wird die Summe aus Stromkosten- und Wärmekostenbelastung gebildet, in dem zur Stromkostenbelastung die Wärmekostenbelastung nur derjenigen Haushalte hinzugezählt wird, die einem Gebäude mit sehr hohem Wärmeverbrauch von über 160 kWh/qm, also einem sehr schlechten Gebäude, leben. In einem zweiten Schritt wird die für die Summe der Belastung geprüft, ob sie über dem 2M-Grenzwert, also dem doppelten Median für Strom- und Wärmekostenbelastung, von 11,3% liegt (siehe Abschnitt 5.2.3). Trifft dies zu, so gilt der Haushalt im Sinne dieser Verschneidung als energiearm.

Für die Anzahl und den Anteil an Haushalten in Energiearmut aus der **Verschneidung hoher Stromausgabenbelastung sowie hoher Wärmeausgabenbelastung in Haushalten mit sehr schlechter Effizienz** ergibt sich

- hohe Stromausgabenbelastung und hohe Wärmekostenbelastung bei gleichzeitig sehr schlechter Energieeffizienz und geringem Einkommen (Dezile 1 bis 3): 3,34 Mio. Haushalte bzw. 8,3% aller Haushalte
- Die gleiche Berechnung für schlechte Energieeffizienz wurde nicht durchgeführt

Die Verschneidung aus Stromausgabenbelastung und hoher Wärmekostenbelastung bei gleichzeitig sehr schlechter Effizienz und geringem Einkommen weist eine höhere Anzahl an betroffenen Haushalten auf als die nur auf Wärme bezogene Schnittmenge. Die Verschneidung enthält zusätzlich Haushalte, die aufgrund von hohen Stromausgaben stark belastet sind. Die Verschneidung ebenso wie die Schnittmenge kann nur mit Hilfe einer Mikrosimulation ermittelt werden.

Arithmetisches Mittel

Ein anderer Ansatz wird durch die Bildung des arithmetischen Mittels verfolgt. Dieser Ansatz baut auf der Prämisse auf, dass die beiden Zweifach-Indikatoren eine Spanne der Anzahl energiearmer Haushalte ausweisen. Weder der auf hohen Ausgaben basierende Zweifach-Indikator noch der auf schlechter Energieeffizienz basierende Indikator vermögen die tatsächliche Zahl energiearmer Haushalte genau darzustellen. Sie sind beide mit Vor- und Nachteilen sowohl methodischer wie auch inhaltlich interpretierbarer Natur und bezüglich der Datenverfügbarkeit und -qualität behaftet (siehe Abschnitt 5.2.3 und 5.2.4). Aus der Perspektive, dass sie eine Spanne des Möglichkeitsraums darstellen, bietet das arithmetische Mittel einen Wert, der Aspekte aus beiden Ansätzen aufgreift. Weder werden Haushalte grundsätzlich ausgeschlossen, die hohe Energieausgaben haben, obwohl sie nicht in schlechten Gebäuden leben, noch werden Haushalte grundsätzlich ausgeschlossen, die geringe Ausgaben haben, aber in sehr ineffizienten Gebäuden leben.

Hervorzuheben ist, dass das arithmetische Mittel nicht ermöglicht, exakt diejenigen Haushalte zu identifizieren, die hinter dem Wert stehen. Für eine Abschätzung der Betroffenheit und ein Monitoring über die Zeit ist diese genau Identifikation jedoch nicht von Nöten. Relevant wird dies erst für die Maßnahmengestaltung und die Nachweisführung für die Inanspruchnahme. Wie jedoch in Abschnitt 5.2.1 erläutert, werden dafür andere, administrativ einfachere Indikatoren anzulegen sein.

Für die Anzahl und den Anteil an Haushalten in Energiearmut gemäß **dem arithmetischem Mittel** ergibt sich für die Kombinationen

- aus hoher Wärmekostenbelastung bei geringem Einkommen und sehr schlechter Energieeffizienz bei geringem Einkommen: 4,82 Mio. Haushalte bzw. 11,8% aller Haushalte
- aus hoher Strom- und Wärmekostenbelastung bei geringem Einkommen und sehr schlechter Energieeffizienz bei geringem Einkommen: 4,45 Mio. Haushalte bzw. 10,9% aller Haushalte

Das arithmetische Mittel kann ohne weitere Modellrechnungen gebildet werden, sofern die Angaben für die Einzelindikatoren vorliegen. Hohe Energiekostenbelastung wird von der europäischen Kommission regelmäßig in fünf-Jahres-Abständen über das Energy Advisory Hub berichtet (vgl. Abschnitt 5.2.3). Flächendeckende Energieausweise zur Bewertung der Energieeffizienz, möglichst differenziert nach Einkommen, werden erst perspektivisch erhoben werden. Derzeit wird für die vorliegenden Rechnungen ein Proxy auf Basis der EVS angelegt (vgl. Abschnitt 5.2.4).

5.2.6 Übersicht alle Indikatoren und Vorschlag

Abschließend werden alle betrachteten Indikatoren noch einmal übersichtlich im Vergleich dargelegt. Für die konkrete Implementierung und die Vor- und Nachteile wird auf die Abschnitte 5.2.2 bis 5.2.5 verwiesen.

In Tabelle 3 werden die Anzahl und der Anteil energiearmer Haushalte für hohe Energieausgabenbelastung und sehr schlechte Energieeffizienz bei geringem Einkommen sowie die Schnittmenge/Verschneidung und das arithmetische Mittel aus den Indikatoren ausgewiesen. Die Spanne erstreckt sich von den Haushalten mit sehr schlechter Energieeffizienz (8,1%) zu den Haushalten mit hoher Wärmekostenbelastung (15,6%). Die Schnittmenge für Wärmekostenbelastung und sehr schlechte Effizienz bei geringem Einkommen liegt aus den am Ende des Abschnitts 5.2.5

erläuterten Gründen niedriger als die beiden einzelnen Indikatoren (6,0%). Es gibt Haushalte, die zwar in sehr schlechten Gebäuden wohnen, aber keine relativ hohen Energieausgaben und damit durch die Schnittmenge nicht erfasst werden. Dazu gehören Haushalte auf eher kleinen Wohnflächen, mietende Haushalte (die aufgrund des CO₂-Kostenaufteilungsgesetzes nur einen geringen Teil der CO₂-Kosten zahlen) und Haushalte, die mit eher günstigen Brennstoffen heizen, also nicht mit Strom Wärme oder Warmwasser bereiten. Diese Haushalte gelten nach dem Schnittmengenansatz nicht als energiearm, auch wenn sie in ineffizienten Gebäuden leben.

Das arithmetische Mittel baut auf der Prämisse auf, dass die beiden Zweifach-Indikatoren eine Spanne der Anzahl energiearmer Haushalte ausweisen, jedoch jeder Indikator jeweils für sich aufgrund der methodischen und datentechnischen Vor- und Nachteile nicht die tatsächliche Zahl energiearmer Haushalte abbildet (siehe Abschnitt 5.2.5). Der Mittelwert greift Aspekte aus beiden Ansätzen auf. Er schließt nicht grundsätzlich alle Haushalte aus, die hohe Energieausgaben haben, obwohl sie nicht in sehr schlechten Gebäuden wohnen, noch schließt er grundsätzlich alle Haushalte aus, die geringe Energieausgaben haben, aber in sehr schlechten Gebäuden leben. Eine eindeutige Identifizierung lässt das arithmetische Mittel nicht zu. Jedoch ist dies für die Abschätzung der Größe der Zielgruppe nicht nötig. Zudem ist das arithmetische Mittel einfach zu bilden und auch für ein generelles Monitoring geeignet. Aus diesen Gründen hat auch die europäische Kommission das arithmetische Mittel für ihren Default-Indikator nach Art. 8 Abs. 3 gewählt. Der Default-Indikator (siehe Tabelle 4) liegt am unteren Rand und ergibt 3,21 Mio. Haushalte bzw. 7,9% aller Haushalte.

Tabelle 3: Indikatorenkombinationen aus hohen Wärmeausgaben bzw. Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Energieeffizienz (Jahr 2023): Anzahl und Anteil der von Energiearmut betroffener Haushalte

	Anzahl Mio. Haushalte in den Dezilen 1 bis 3	Anteil Haushalte in den Dezilen 1 bis 3 an allen Haushalten
Hohe Wärmekostenbelastung (2M)	6,36	15,6 %
Sehr schlechte Energieeffizienz (Energieverbrauch >160 kWh/qm Nutzfläche)	3,28	8,1 %
Schnittmenge: Hohe Wärmekostenbelastung (2M) & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	2,43	6,0 %
Arithmetisches Mittel: Hohe Wärmekostenbelastung (2M) und sehr schlechte Energieeffizienz (>160 kWh/qm)	4,82	11,8 %
Hohe Strom- und Wärmekostenbelastung (2M)	5,62	13,8 %
Sehr schlechte Energieeffizienz (Energieverbrauch >160 kWh/qm Nutzfläche)	3,28	8,1 %
Verschneidung: Hohe Strom- und Wärmekostenbelastung (2M) & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	3,34	8,3 %

	Anzahl Mio. Haushalte in den Dezilen 1 bis 3	Anteil Haushalte in den Dezilen 1 bis 3 an allen Haushalten
Arithmetisches Mittel: Hohe Strom- und Wärmeausgaben 2M & sehr schlechte Effizienz (>160 kWh/qm)	4,45	10,9 %

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE. Verbräuche aus dem Jahr 2018, monetäre Werte auf das Jahr 2023 inflationiert.

Tabelle 4: EED-Default Indikator: Anteil und Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte

	Anzahl Mio. Haushalte	Anteil Haushalte an allen Haushalten
Default-Indikator nach EED Art. 8 Abs. 3 für das Jahr 2019 Arithmetisches Mittel aus vier Indikatoren	3,21	7,9 %

Quelle: EU-SILC Datenbank

Vorschlag

Gegeben dieser Abwägungen der Vor- und Nachteile der Indikatorenbildung sowie ihrer methodischen Stärken und Schwächen und der Restriktionen verfügbarer Daten lässt sich für die Bestimmung der Anzahl und des Anteils der von Energiearmut betroffenen Haushalte für die EED und andere EU-Richtlinien und Regelungen der Vorschlag ableiten, neben dem Default-Indikator als untere Grenze (siehe Tabelle 4, 7,9% aller Haushalte sind von Energiearmut betroffene Haushalte) das arithmetische Mittel aus hohen Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Energieeffizienz bei sehr geringem Einkommen (Dezile 1 bis 3) als obere Grenze (siehe Tabelle 3, 10,9% der Haushalte sind als von Energiearmut betroffene Haushalte) zu betrachten. Alternativ kann als obere Grenze der Indikator verwendet werden, der hohe Stromausgabenbelastung sowie Wärmekostenbelastung in Haushalten mit sehr schlechter Effizienz und niedrigem Einkommen verschneidet und auf 8,3% von Energiearmut betroffene Haushalte kommt. Der Aufwand zur Herleitung der Indikatoren sollte dabei abgewogen werden (siehe Abschnitt 5.2.5).

Ergänzender Exkurs: Betrachtung von Haushalten in Gebäuden mit schlechter Energieeffizienz

Um auch Haushalte für Energiearmut zu erfassen, die durch hohe Energieausgaben belastet sind und in schlechten, aber nicht notwendigerweise sehr schlechten Gebäuden wohnen, wurde auch hierfür die Schnittmenge ausgewertet (Tabelle 5). Für die Schnittmenge ergeben sich 12,3%, sie liegt damit in ähnlicher Größenordnung wie das arithmetische Mittel für die sehr schlechten Gebäude und hohe Energieausgaben. Auch wenn mathematisch nicht dieselben Haushalte erfasst sind, lässt sich die Ähnlichkeit begründen, da im hohe Energieausgabenindikator Haushalte enthalten sind, die nicht zu denen mit sehr schlechter Effizienz, sondern mit schlechter Effizienz gehören, die durch das arithmetische Mittel wie auch durch Schnittmengenindikator in Tabelle 5 erfasst werden.

Tabelle 5: Kombination aus hohen Wärmeausgaben und schlechter Energieeffizienz

	Anzahl Mio. Haushalte in den Dezilen 1 bis 3	Anteil der Haushalte in Dezilen 1 bis 3 an allen Haushalten
Schlechte Energieeffizienz (>100 kWh/qm Nutzfläche)	9,30	22,8%
Schnittmenge hohe Wärmekostenbelastung (2M) und schlechte Energieeffizienz (>100 kWh/qm Nutzfläche)	4,99	12,3%

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE. Verbräuche aus dem Jahr 2018, monetäre Werte auf das Jahr 2023 inflationiert.

5.2.7 Sozioökonomische Differenzierung der energiearmen Haushalte

Die Gruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte lässt sich nach sozioökonomischen Merkmalen differenzieren. Betrachtet werden Einkommensdezile, das Wohnverhältnis, die Gebäudeart und das Alter des Haushaltsvorstandes.

Differenzierung nach Einkommensdezilen

Für die Gestaltung von Maßnahmen, wie in Abschnitt 5.2.1 erläutert, können andere Indikatoren bzw. -abgrenzungen geeigneter sein, um die Zielgruppe zu erreichen und eine administrativ unaufwändige Nachweisführung zu ermöglichen. Für den Einkommensbonus bei der Förderung des Heizungstausch im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wird beispielsweise eine Einkommensgrenze von 40.000 Euro zu versteuerndem Einkommen pro Haushalt unabhängig von der Anzahl der Haushaltsmitglieder angesetzt. Diese Grenze liegt über dem Einkommen der ersten bis dritten Einkommensdezile liegt. In Abbildung 9 und Abbildung 10 sind daher die durch die Indikatoren erfassten Anteil an energiearmen Haushalten noch einmal einzeln für die Einkommensdezile bis zur Einkommensmitte (5. Dezil⁵⁷) dargelegt. In Abbildung 9 sind nur Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeenergieeffizienz in den Indikatoren berücksichtigt. In Abbildung 10 sind Stromausgaben sowie Wärmeausgaben und sehr schlechte Energieeffizienz der Gebäude berücksichtigt.

Aus den Abbildungen wird deutlich, dass die Anzahl und damit der Anteil der energiearmen Haushalte mit dem Einkommen geringer wird.

Für die Kombination aus Wärmeausgabenbelastung und sehr schlechter Effizienz (Abbildung 9) gilt:

- Im arithmetischen Mittel steigt der Anteil von 11,8% für die Dezile 1 bis 3 auf 15,5%, wenn die Dezile 1 bis 5 erfasst werden.
- Die Schnittmenge steigt von 6,0% für die Dezil 1 bis 3 auf 7,7% für die Dezile 1 bis 5

⁵⁷ Nach der OECD-Skala wird als Einkommen der unteren Mitte eingestuft, wenn ein Haushalt über ein verfügbares Haushaltseinkommen zwischen 75% bis 100% des Medians verfügt. Damit sind mit der unteren Mitte also Haushalte bis 5. Einkommensdezil erfasst. Siehe auch (Ifa 2023 <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-08-dorn-gstrein-neumeier-peichl-mittelschicht.pdf>)

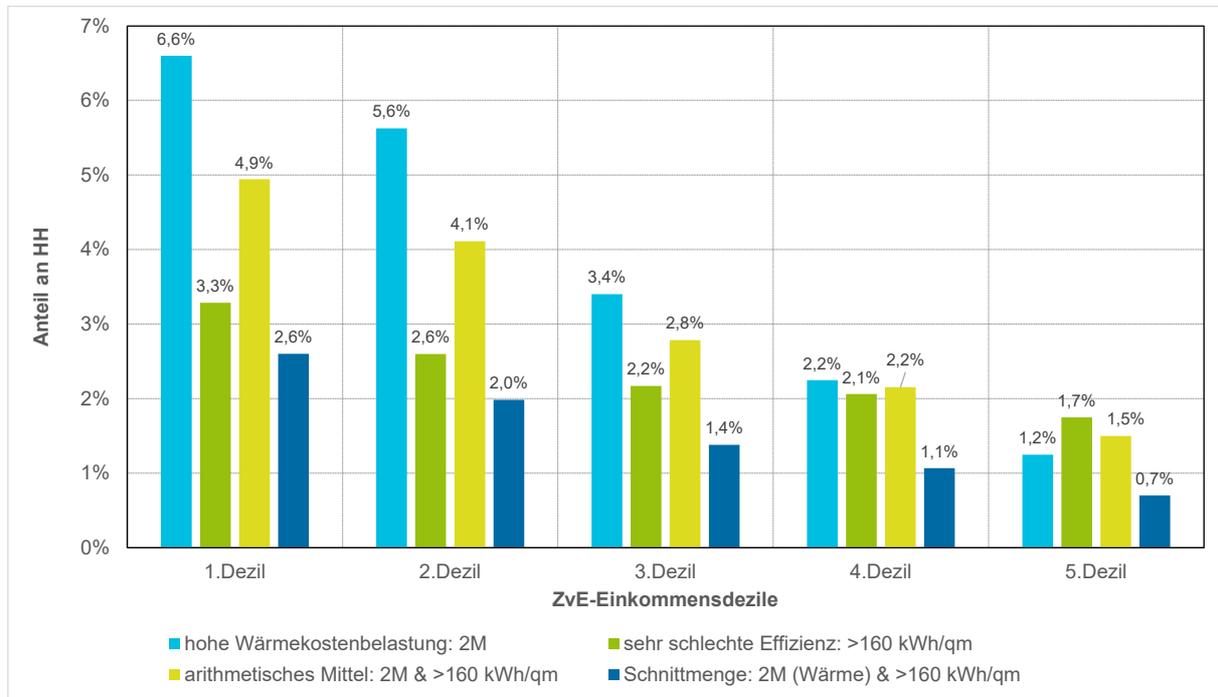


Abbildung 9: Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte pro Dezil für unterschiedliche Indikatoren und -kombinationen – nur Wärmeausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE.

Für die Stromausgabenbelastung kombiniert mit der Schnittmenge aus Wärmeausgabenbelastung und sehr schlechter Effizienz (Abbildung 10) gilt:

- Im arithmetischen Mittel steigt der Anteil von 10,9% für die Dezile 1 bis 3 auf 13,9%, wenn die Dezile 1 bis 5 erfasst werden.
- Der Anteil für den verschnittenen Indikator steigt von 8,3% für die Dezile 1 bis 3 auf 9,6% für die Dezile 1 bis 5.

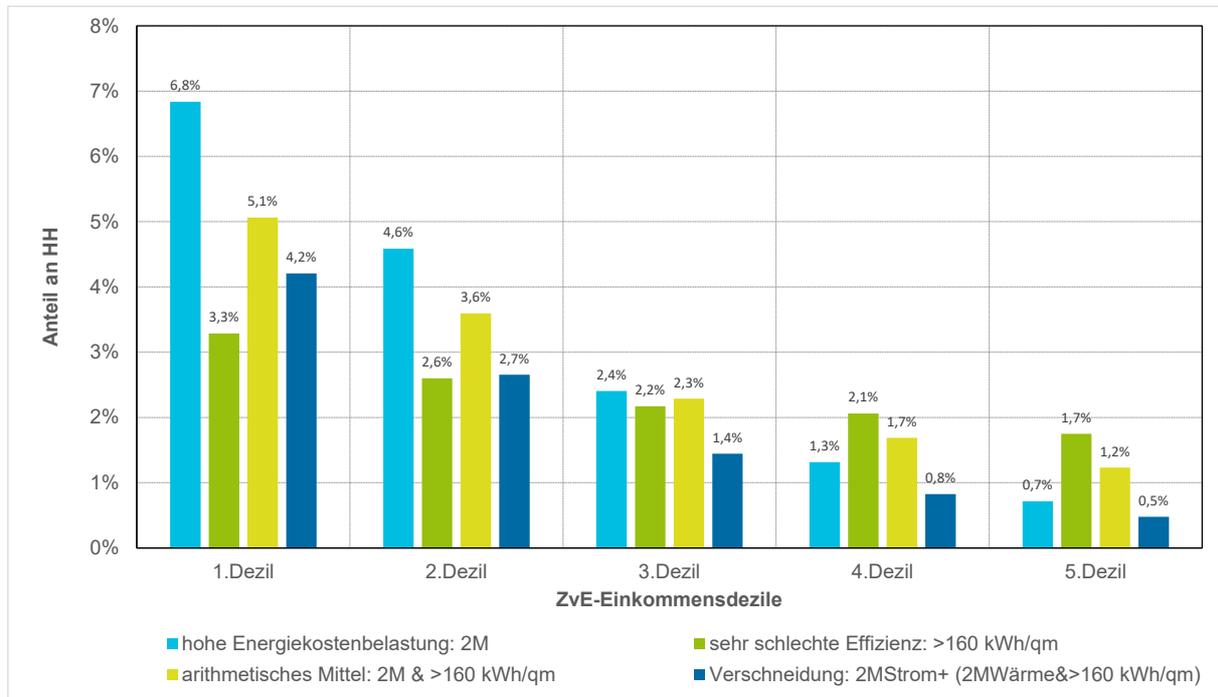


Abbildung 10: Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte pro Dezil für unterschiedliche Indikatoren und -kombinationen – Wärme- und Stromausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE.

Differenzierung nach Wohnverhältnis und Gebäudeart

Von allen 41 Mio. Haushalten in Deutschland lebt die Mehrheit zur Miete (56%) und in Mehrfamilienhäusern (55%), vergleiche Tabelle 1. In den unteren drei bzw. fünf Dezilen ist dies noch ausgeprägter, ca. 74% bzw. 67% leben zur Miete und 70% bzw. 65% in Mehrfamilienhäusern. Das grundsätzliche Muster besteht auch in der Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte. Der überwiegende Teil wohnt zur Miete und in Mehrfamilienhäusern. Allerdings sind die Anteile von energiearmen Haushalten im Eigentum um bis zu sieben Prozentpunkte und in Ein- und Zweifamilienhäusern sogar um bis zu 14 Prozentpunkte höher als dies für den Durchschnitt in der jeweiligen Einkommensgruppe (Dezile 1 bis 3 bzw. Dezile 1 bis 5) der Fall ist, je nach betrachtetem Indikator. Das heißt, die Kombination aus hohen Strom- bzw. Wärmeausgaben und schlechter Effizienz trifft verhältnismäßig häufiger für Haushalte im eigenen Haus aber auch in gemieteten Ein- und Zweifamilien-Häusern zu. Der Indikator, der Strom- und Wärmeausgaben mit sehr schlechter Energieeffizienz des Gebäudes verschneidet weist dabei die größte Abweichung in diese Richtung auf. Die Gebäudeart hat einen stärkeren Einfluss als das Wohnverhältnis.

Tabelle 6: Differenzierung nach Wohnverhältnis und Gebäudeart

Anteil Haushalte	Wohnverhältnis		Gebäudeart	
	Im Eigentum	Zur Miete	Im Ein-/Zwei-familienhaus	Im Mehr-familienhaus
Allgemein für alle Haushalte in Deutschland				
x% von allen Haushalten (alle Dezile)	44 %	56 %	45 %	55 %
x% aller Haushalte in den unteren Dezilen (Dezile 1 bis 3)	26 %	74 %	30 %	70 %
x% aller Haushalte in den unteren Dezilen (Dezile 1 bis 5)	33 %	67 %	35 %	65 %
Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte (Dezile 1 bis 3)				
Schnittmenge Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	27 %	73 %	37 %	63 %
Arithmetisches Mittel (Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz)	33 %	67 %	42 %	58 %
Verschneidung Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	32 %	68 %	44 %	56 %
Arithmetisches Mittel aus Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Gebäudeeffizienz	32 %	68 %	41 %	59 %
Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte (Dezile 1 bis 5)				
Schnittmenge Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	33 %	67 %	42 %	58 %
Arithmetisches Mittel aus Wärmeausgaben und sehr schlechter Gebäudeeffizienz	38 %	62 %	45 %	55 %
Verschneidung Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	38 %	62 %	48 %	52 %
Arithmetisches Mittel Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	36 %	64 %	44 %	56 %

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE. Verbräuche aus dem Jahr 2018, monetäre Werte auf das Jahr 2023 inflationiert.

Differenzierung nach Alter des Haushaltsvorstandes

Ungefähr 30% der Haushaltsvorstände sind über 65 Jahre alt (vgl. Tabelle 7), also nahe dem Rentenalter. Im unteren Einkommensdrittel trifft dies sogar auf über 40 % der Haushalte zu, in der unteren Einkommenshälfte auf knapp 40% der Haushalte. In der Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte ist diese Aufteilung ähnlich. Es lässt sich nicht schließen, dass überproportional viele Senioren und Seniorinnen von Energiearmut betroffen sind.

Tabelle 7: Differenzierung nach Alter des Haushaltsvorstands

Anteil Haushalte	Alter des Haushaltsvorstandes	
	< 65 Jahre	65+ Jahre
Allgemein für alle Haushalte in Deutschland		
x% von allen Haushalten (alle Dezile)	72%	28%
x% aller Haushalte in den unteren Dezilen (Dezile 1 bis 3)	57%	43%
x% aller Haushalte in den unteren Dezilen (Dezile 1 bis 5)	61%	39%
Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte (Dezile 1 bis 3)		
Schnittmenge (Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz)	58%	42%
Arithmetisches Mittel (Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz)	57%	43%
Verschneidung Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	59%	41%
Arithmetisches Mittel Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	59%	41%
Zielgruppe der von Energiearmut betroffenen Haushalte (Dezile 1 bis 5)		
Schnittmenge (Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz)	59%	41%
Arithmetisches Mittel (Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz)	58%	42%
Verschneidung Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	59%	41%
Arithmetisches Mittel Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechte Gebäudeeffizienz	60%	40%

Quelle: Eigene Berechnungen (Öko-Institut) auf Basis FDZ des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018) mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK-DE. Verbräuche aus dem Jahr 2018, monetäre Werte auf das Jahr 2023 inflationiert.

6 Maßnahmenvorschläge

6.1 Hintergrund

6.1.1 Anforderungen der EED

Die Anforderungen von Art. 8 EED sind zentral für die Erreichung der ambitionierten Energieeffizienzziele der EU bis 2030. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten, durch jährliche Einsparungen im Endenergieverbrauch eine festgelegte Senkung des Gesamtenergieverbrauchs zu erreichen. Gleichzeitig lässt der Artikel den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Umsetzung, indem sie zwischen spezifischen Einsparverpflichtungen und alternativen Maßnahmen wählen können.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sie durch ihre nationalen Maßnahmen die erforderlichen jährlichen Endenergieeinsparungen erzielen. Die Einsparziele steigen schrittweise an:

- 0,8 % des jährlichen Endenergieverbrauchs in den Jahren 2021 bis 2023
- 1,3 % des jährlichen Endenergieverbrauchs in den Jahren 2024 und 2025
- 1,5 % im Zeitraum 2026 bis 2027
- 1,9 % von 2028 bis 2030

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die jährlichen Einsparziele auf zwei Wegen zu erreichen: durch Einsparverpflichtungen oder durch den Einsatz alternativer Maßnahmen. Einsparverpflichtungen legen Energieversorgungsunternehmen, wie Strom- oder Gaslieferanten, die Verantwortung auf, durch konkrete Maßnahmen die Energieeffizienz ihrer Kunden zu steigern. Die Mitgliedstaaten können auch auf alternative Maßnahmen zurückgreifen, um die Einsparziele zu erreichen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die Einsparungen durch das Gesamtpaket an alternativen Maßnahmen erreicht werden.

Ein zentraler Bestandteil von Art. 8 ist die Verpflichtung, Energieeffizienzmaßnahmen zugunsten schutzbedürftiger Gruppen zu priorisieren. Konkret benennt Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie „von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben“. Insgesamt muss der Anteil der Energieeinsparungen, der in dieser Gruppe erreicht wird, mindestens dem Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte entsprechen (siehe zum Anteil die Ausführungen in Abschnitt 5.2.6).

Die Mitgliedstaaten müssen den Fortschritt ihrer Einsparprogramme überwachen und regelmäßig im Rahmen der Nationalen Energie- und Klimapläne an die Kommission berichten. In dem im August 2024 von Deutschland an die EU-Kommission übermittelten Update des Nationalen Energie- und Klimaplan⁵⁸ wird das Gesamteinsparziel von Deutschland nach Art. 8 EED mit 5757,1 PJ beziffert. Die im Kontext der Anforderungen von Deutschland gemeldeten Maßnahmen erreichen eine Gesamtmenge an kumulierten Einsparungen von 4878,25 PJ und liegen damit um etwa 15% unterhalb des Zielwertes, so dass weitere Maßnahmen erforderlich sind. Das im August 2024

⁵⁸ Siehe https://commission.europa.eu/document/download/cd8ba2d6-1af6-4f37-aa07-059989bb1264_en?filename=GERMANY%E2%80%93FINAL_UPDATED_NECP_2021-2030_%28ENGLISH%29.pdf

eingereichte Update des NECP enthält noch keine Aussagen zu den Einsparungen, die nach Art. 8 Abs. 3 EED in den in Kapitel 5 diskutierten Zielgruppen erreicht werden muss.

Deutschland steht vor erheblichen Herausforderungen, um das Ziel aus Art. 8 Abs. 3 der EED zu erreichen, dass einen bestimmten Anteil der Energieeinsparungen speziell für vulnerable Haushalte vorsieht. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem Gebäudesektor zu, da Einsparungen in anderen Sektoren wie der Industrie nur schwer direkt den vulnerablen Haushalten zugutekommen können. In der Industrie entstehen Einsparungen beispielsweise durch Optimierung von Produktionsprozessen oder Energieeffizienzmaßnahmen, die nicht direkt mit den Bedürfnissen einkommensschwacher Haushalte in Verbindung stehen und somit keinen unmittelbaren Beitrag zur sozialen Zielsetzung leisten.

Der Gebäudesektor bietet hingegen ein erhebliches Potenzial, um die erforderlichen Einsparungen gezielt in der Zielgruppe der vulnerablen Haushalte zu realisieren. Hier können Maßnahmen wie die energetische Sanierung von Mietwohnungen, die Verbesserung der Wärmedämmung oder der Austausch ineffizienter Heizsysteme nicht nur den Energieverbrauch senken, sondern auch die finanziellen Belastungen dieser Haushalte reduzieren. Damit dies gelingt, muss im Gebäudebereich ein deutlich höherer Anteil der Einsparungen auf diese Zielgruppe entfallen, um die Defizite in anderen Sektoren auszugleichen.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert jedoch eine gezielte und sozial gerechte Förderung sowie eine klare strategische Ausrichtung, um die Einsparziele im Gebäudesektor effizient zu erreichen. Gleichzeitig müssen bestehende Hindernisse, wie das Investor-Nutzer-Dilemma oder die finanziellen Einschränkungen von Vermietenden und Mietenden, überwunden werden. Nur durch einen verstärkten Fokus auf den Gebäudesektor und die direkte Unterstützung vulnerabler Haushalte kann Deutschland sicherstellen, dass das anspruchsvolle Einsparziel aus Art. 8 Abs. 3 EED erreicht wird und gleichzeitig soziale Gerechtigkeit gefördert wird.

6.1.2 Herausforderungen für Sanierungen im Gebäudebestand

Die Herausforderungen im Gebäudebestand für energetische Sanierungen sind äußerst vielseitig und hängen stark von den Charakteristika der betroffenen Haushalte ab. Während einkommensschwache Haushalte oft finanzielle Hürden bei der Durchführung oder Mitfinanzierung von Sanierungsmaßnahmen haben, sehen sich ältere Haushalte häufig mit zusätzlichen Barrieren wie begrenztem Zugang zu Krediten oder einer geringen Bereitschaft, langfristige Investitionen zu tätigen, konfrontiert. Für Haushalte in vermietetem Wohnraum treten spezifische Probleme wie das Investor-Nutzer-Dilemma auf, bei dem Vermietende die Kosten tragen, während die Einsparungen bei den Energiekosten den Mietenden zugutekommen. Gleichzeitig ist die Bereitschaft zu Sanierungen oft von den regionalen Rahmenbedingungen abhängig, etwa in Bezug auf Immobilienwerte, Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt oder die Verfügbarkeit von Fördermitteln und Handwerksdienstleistungen. Diese Vielfalt an Ausgangslagen und Herausforderungen erfordert passgenaue Lösungen, die sowohl soziale, wirtschaftliche als auch technische Faktoren berücksichtigen, um die Sanierungsrate nachhaltig zu erhöhen.

Die Betrachtung von energiearmen und schutzbedürftigen Haushalten legt notwendigerweise einen besonderen Schwerpunkt auf den vermieteten Bereich, da von Energiearmut betroffene Haushalte deutlich häufiger in Mietwohnungen leben (vgl. Tabelle 6 in Abschnitt 5.2.7).

Allerdings gibt es jedoch auch unter den selbstnutzenden Haushalten viele mit großen Herausforderungen. Besonders einkommensschwache und von Energiearmut bedrohte Eigentümerinnen und Eigentümer stehen vor finanziellen Hürden, etwa durch begrenzte Rücklagen, eingeschränkten Zugang zu Krediten oder die Sorge, dass hohe Investitionen die Werterhöhung der Immobilie nicht rechtfertigen.

Um die verschiedenen Herausforderungen anschaulich greifbar zu machen, bietet die Persona-Studie des Sozial-Klimarats⁵⁹ wertvolle Ansatzpunkte, um Haushalte anhand typischer Merkmale zu charakterisieren und deren spezifische Herausforderungen anschaulich darzustellen. Durch die Erstellung von Personas – fiktiven, aber realitätsnahen Profilen von Haushalten – werden verschiedene Einkommensgruppen, Lebenssituationen und Wohnverhältnisse greifbar gemacht. Dies ermöglicht es, die Bedürfnisse und Hindernisse, die bestimmte Haushalte bei energetischen Sanierungen haben, besser zu verstehen und zu visualisieren.

Für die nachfolgenden Maßnahmenvorschläge betrachten wir insbesondere die folgenden fünf Persona, die in Abbildung 11 beschrieben sind und deren prozentualer Anteil an der Gesamtbevölkerung dargestellt ist.

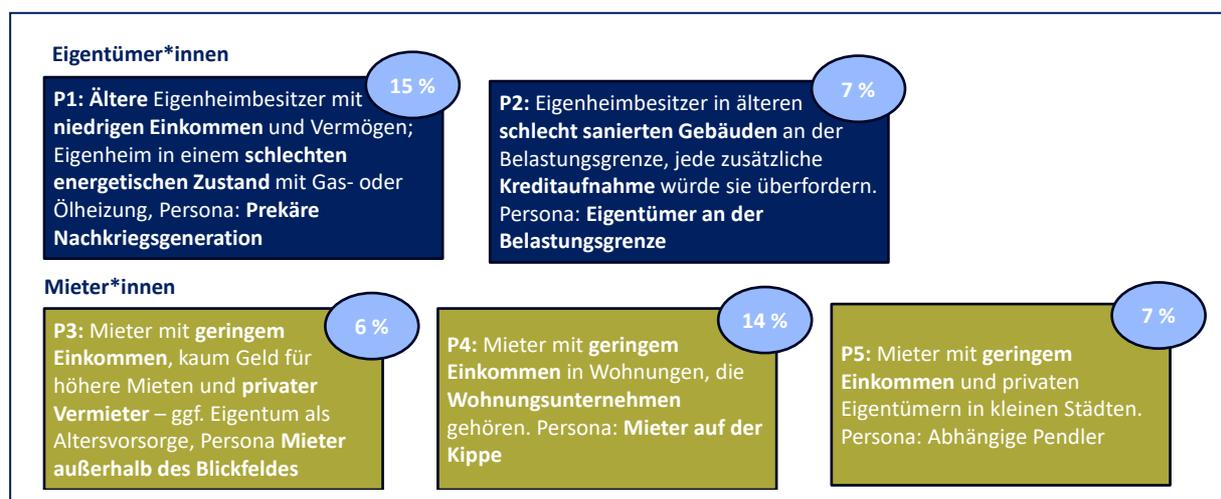


Abbildung 11: Überblick ausgewählter Persona.

Selbstgenutzter Bestand

Sanierungen stellen für selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer eine Vielzahl von Herausforderungen dar. Ein zentrales Problem sind die hohen Investitionskosten, die gerade für größere oder energetisch notwendige Maßnahmen wie Dämmung oder Heizungserneuerung erheblich ausfallen können. Hinzu kommen lange Amortisationszeiten, da die eingesparten Energiekosten in vielen Fällen erst nach Jahrzehnten die Investitionen decken, was besonders für Haushalte mit begrenzten finanziellen Mitteln abschreckend wirken kann.

Kredithürden stellen eine zusätzliche Schwierigkeit dar, insbesondere für ältere oder finanziell belastete Haushalte, die entweder keinen Zugang zu Krediten haben oder diese nur zu ungünstigen Bedingungen erhalten. Auch die Komplexität der Förderprogramme stellt eine erhebliche Hürde dar.

⁵⁹ Siehe: <https://www.sozial-klimarat.de>

Viele Eigentümerinnen und Eigentümer sind mit den umfangreichen Anforderungen, den Antragsverfahren und den technischen Details der Maßnahmen überfordert.

In Fällen, in denen tiefgehende Sanierungserfordernisse bestehen, können zusätzliche Belastungen auftreten, wie etwa eine temporäre Nichtbewohnbarkeit des Gebäudes während der Bauphase. Dies stellt insbesondere für Eigentümerinnen und Eigentümer, die keine Ausweichmöglichkeiten haben, ein erhebliches Problem dar.

Ein weiteres Hindernis ist, dass die Investitionsbedarfe den möglichen Wertzuwachs des Gebäudes übersteigen können, insbesondere in Regionen mit geringer Nachfrage auf dem Immobilienmarkt. Hier sind Sanierungen oft wirtschaftlich unattraktiv, da die Maßnahmen den Marktwert des Gebäudes nicht in gleichem Maße erhöhen, was viele Eigentümerinnen von Investitionen abhält.

Vermieteter Bestand

Sanierungen im vermieteten Bestand sind mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, die sowohl finanzielle als auch soziale Aspekte betreffen. Eine zentrale Problematik ist das Investor-Nutzer -Dilemma: Die Vermietenden tragen die Kosten für energetische Sanierungen, während die Mietenden von reduzierten Heizkosten profitieren.

Damit ergibt sich auch für die Betrachtung von Förderprogrammen für den vermieteten Bestand die Herausforderung, dass diese im größeren Zusammenhang der mietrechtlichen Regelungen erfolgen muss, da Fördermittel von Vermietenden beantragt werden und somit nur indirekt auf die Mietenden wirken. Dabei ist zwischen bestehenden Mietverhältnissen und Neuvermietungen zu unterscheiden, da Regelungen, die Mietenden direkt zugutekommen, vor allem im Rahmen bestehender Mietverträge greifen. Bei Neuvermietungen hingegen geht die förderbedingte Entlastung weitgehend verloren, da die Miete im Rahmen der Marktentwicklung neu verhandelt wird.

Im Kontext bestehender Mietverträge ist insbesondere die Regelung zur Modernisierungsumlage nach § 559 BGB relevant. Diese erlaubt es Vermietenden, die jährliche Miete nach Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen um bis zu 8 % der aufgewendeten Kosten zu erhöhen, sofern die Maßnahmen den Gebrauchswert der Wohnung nachhaltig steigern, die allgemeinen Wohnverhältnisse verbessern oder Energie- oder Wassereinsparungen bewirken. Dabei darf die monatliche Miete innerhalb von sechs Jahren um nicht mehr als drei Euro pro Quadratmeter Wohnfläche erhöht werden. Liegt die monatliche Miete vor der Erhöhung unter sieben Euro pro Quadratmeter, ist die Erhöhung auf maximal zwei Euro pro Quadratmeter innerhalb dieses Zeitraums begrenzt. Beim Heizungstausch gelten zudem die besonderen Regelungen des § 559e BGB, wonach 10 % der Kosten, abzüglich in Anspruch genommener Fördermittel, auf die Miete umgelegt werden dürfen. Allerdings gilt diese Regelung nur, wenn eine Förderung beantragt wurde, und die Erhöhung ist auf maximal 0,50 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche monatlich innerhalb von sechs Jahren begrenzt.

Die Förderung von Sanierungen im vermieteten Bestand ist für Mietende im bestehenden Mietvertrag somit zunächst vorteilhaft, da die umlagefähigen Kosten der Modernisierungsumlage durch die Förderung reduziert werden. Das bedeutet, dass Mieterinnen weniger zusätzliche Kosten tragen müssen, was die finanzielle Belastung nach einer Sanierung mindert. Für Vermietende hingegen kann dieser Vorteil für Mietende einen gegenteiligen Effekt haben: Da die Förderung die Höhe der umlagefähigen Kosten reduziert, sinkt der finanzielle Anreiz für Vermietende, eine Förderung überhaupt in Anspruch zu nehmen. Besonders in Regionen mit hoher Mietnachfrage, wo höhere

Mieten oft auch ohne Sanierung durchgesetzt werden können, besteht das Risiko, dass Vermietende die Förderung nicht nutzen und stattdessen die Kosten der Sanierung vollständig über die Umlage auf die Mietende refinanzieren. Die unterschiedlichen Mietmärkte stellen ebenfalls eine Herausforderung dar, da in Regionen mit hoher Nachfrage Vermietende durch steigende Vergleichsmieten oft höhere Kaltmieten durchsetzen können.

Ein weiterer Punkt ist der Umgang mit einkommensschwachen privaten Vermietenden, die häufig nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um Sanierungen durchzuführen, selbst wenn Fördermittel zur Verfügung stehen. Dies betrifft insbesondere kleine Vermietende, die für den Erhalt ihres Bestands auf niedrige Investitionskosten angewiesen sind.

Übergreifende Herausforderungen

Grundsätzlich stellen die hohen Investitionskosten für Sanierungen bei gleichzeitig langen Amortisationszeiten eine zentrale Hürde dar. Insbesondere für private Vermietende oder Eigentümerinnen und Eigentümer, die kurzfristige Renditen erwarten oder über begrenzte finanzielle Mittel verfügen, können solche Projekte wirtschaftlich unattraktiv sein.

Besondere Herausforderungen für energetische Sanierungen bestehen für Wohnungseigentümergeinschaften. Hier können Sanierungen durch langwierige Abstimmungsprozesse unter den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten erheblich verzögert oder blockiert werden.

6.2 Beitrag bestehender Instrumente in Deutschland

Der Gebäudesektor trägt eine besondere Verantwortung für die Erreichung des Ziels aus Art. 8 Abs. 3 EED, da er direkt auf den Energieverbrauch und die damit verbundenen Kosten der Haushalte einwirken kann – ein Potenzial, das in anderen Sektoren wie der Industrie nur eingeschränkt vorhanden ist.

Im ersten Schritt ist es daher notwendig zu untersuchen, inwieweit die bisher bestehenden Maßnahmen im Gebäudesektor tatsächlich zur Zielerreichung beitragen oder möglicherweise hinderlich wirken. Dabei wird geprüft, ob bestehende Förderprogramme, regulatorische Maßnahmen und Anreizsysteme ausreichend darauf ausgerichtet sind, Einsparungen in der Zielgruppe der vulnerablen Haushalte zu generieren. Diese Bestandsaufnahme bildet die Grundlage für die Entwicklung von Anpassungen oder neuen Instrumenten, um die Energieeinsparziele im Gebäudesektor gezielt und effektiv zu erreichen.

6.2.1 Übersicht der bestehenden Maßnahmen und Wirkung auf Zielgruppe

Tabelle 8: Übersicht zu qualitativer Einschätzung der Wirkung der bestehenden Instrumente auf Einsparungen in der betrachteten Zielgruppe

+ : Positive Wirkung: Überdurchschnittlich bei Einsparungen vertreten

- : Negative Wirkung: Unterdurchschnittlich bei Einsparungen vertreten

0 : Neutral: Anteil Einsparungen analog zur Größe der Zielgruppe

	Wirkung auf Zielgruppe	Begründung
Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)	-	In der Vergangenheit waren höhere Einkommensgruppen in der Förderung deutlich überrepräsentiert. Mit der Einführung des Förderbonus für Heizungen ergibt sich seit dem Jahr 2024 möglicherweise eine Änderung, Daten hierzu liegen den Gutachterinnen und Gutachtern bisher nicht vor.
Steuerliche Förderung für energetische Sanierungen (§ 35c Einkommensteuergesetz)	-	Die steuerliche Förderung für energetische Sanierungen beschränkt sich auf den Bereich der selbstnutzenden Eigentümer*innen. In diesem Segment sind Haushalte mit höherem Einkommen überrepräsentiert, so dass die Maßnahme verstärkt im Segment der Haushalte mit höheren Einkommen wirkt.
Stromsparcheck	+	Gezielte Adressierung von Haushalten mit geringem Einkommen. Allerdings vergleichsweise geringe Gesamtwirkung des Instruments
CO ₂ -Kostenaufteilungsgesetz	+	Zielgruppe der Mieter*innen in ineffizienten Gebäuden ist im Fokus. Allerdings ist bei den bisherigen CO ₂ -Preisen die Einsparwirkung des Instruments gering.
Gebäudeenergiegesetz	0	Mit dem Gebäudeenergiegesetz werden Einsparungen im gesamten Gebäudebestand erzielt. Es wird nicht nach Zielgruppen differenziert, so dass davon auszugehen ist, dass die Gruppe der vulnerablen Haushalte entsprechend ihrer Gesamtgröße adressiert wird.
EnSimiMaV	+	Die Anforderung zur Heizungsoptimierung wirken im Teilwendungsbereich der Wohngebäude insbesondere in größeren Mehrfamilienhäusern. In diesem Segment sind Haushalte mit geringerem Einkommen überproportional vertreten.

6.2.2 Quantifizierung der Wirkungen nach Zielgruppen

Für die bestehenden Instrumente wird abgeschätzt, welcher Anteil der Einsparungen in der Zielgruppe der von Energiearmut bedrohten Haushalte anfällt. Als Proxy hierfür wurde der EED-Default-Indikator verwendet. Die Berechnungen verwenden die Daten des Mikrozensus 2022 sowie des Zensus 2022 um die Zusammensetzung der Haushalte nach Einkommen, Gebäudetyp und Wohnform zu differenzieren.

Für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wird die Wirkung für die Jahre 2021 bis 2023 auf Basis der bisher zu beobachteten Verteilung der Förderfälle auf Einkommensgruppen betrachtet. Dabei sind Haushalte mit niedrigem Einkommen im Segment der BEG-Förderung im selbstgenutzten Bestand deutlich unterrepräsentiert (Tabelle 9). Mit dem Einkommens-Bonus (ab 2024) ist zu erwarten, dass sich die Inanspruchnahme bei den unteren Einkommensgruppen (bis 3.000 Euro) im Vergleich zum Status quo steigert. Für die Jahre ab 2024 kann noch keine abschließende Aussage getroffen werden zur Verteilung der Förderfälle auf Einkommensgruppen, da diese Zahlen erst mit der Evaluierung für das Förderjahr 2024 vorliegen werden. Für die Förderung im Rahmen der BEG in vermieteten Wohngebäuden zeigt sich, dass die Förderung nicht notwendigerweise zu warmmietenneutralen Sanierungen führt: Bei der BEG für Einzelmaßnahmen (BEG EM) steigen die Warmmieten in 24% der Fälle, bei der BEG für Wohngebäude (BEG WG) in 37% der Fälle (private Vermietende) bzw. 45% der Fälle (Unternehmen). Für die Abschätzung wird angenommen, dass nur die Förderfälle zur Zielerreichung beitragen, bei denen die Warmmiete nach der Sanierung gleichbleibend oder geringer ist.

Tabelle 9: Anteile nach Einkommen in der Förderung (BEG-EM 2022) sowie Eigentümerhaushalte insgesamt

Haushaltsnettoeinkommen (Euro)	Anteil bei Förderung	Eigentümerhaushalte insgesamt
Über 5.000	31 %	41 %
4.000-5.000	20 %	
3.000-4.000	20 %	19 %
2.000-3.000	25 %	21 %
Unter 2.000	4 %	18 %

- Insgesamt muss Deutschland gemäß Art. 8 EED für den Zeitraum 2021-2030 kumuliert 5757 PJ Endenergieeinsparungen erzielen
- Bei einem Anteil von 7,9 % (Default-Indikator) ergeben sich 455 PJ im Bereich der von Art. 8 Abs. 3 EED adressierten Zielgruppe.
- Eine sektorale Einteilung sieht die EED nicht vor, der Gebäudesektor wird aber einen erheblichen Anteil an der Erzielung der geforderten Endenergieeinsparungen in der Zielgruppe haben.
- Die durch die bisher bestehenden (Stand 2023) Maßnahmen im Gebäudesektor erzielten Einsparungen in der Zielgruppe werden auf 130 PJ abgeschätzt, was den Handlungsbedarf unterstreicht.

- Die durch die bisher bestehenden Maßnahmen (Stand 2023) erzielten Einsparungen in der Zielgruppe werden auf 130 PJ geschätzt, so dass sich selbst im Bilanzrahmen des Gebäudesektors eine Lücke von etwa 28 PJ ergibt

Besonders kritisch ist dabei der Bereich der Förderung zu betrachten, da diese in der Vergangenheit nur unzureichend auf die Zielgruppe der vulnerablen Haushalte ausgerichtet war und sich somit negativ auf die Erreichung des erforderlichen Anteils ausgewirkt hat. Da das Ziel auf kumulierten Energieeinsparungen basiert und Einsparungen aus der Vergangenheit bereits angerechnet werden, ergibt sich ein zusätzlicher Druck, künftig gezielter zu handeln. Um die verbleibende Einsparlücke zu schließen, muss insbesondere im Bereich der Förderung ein stärkerer Fokus auf die Zielgruppe gelegt werden. Es bedarf konkreter Anpassungen der Förderinstrumente, um sicherzustellen, dass die Einsparungen tatsächlich vulnerablen Haushalten zugutekommen und die Vorgaben der EED erfüllt werden können.

6.3 Screening bestehender Instrumente in anderen Ländern

In den EU-Mitgliedstaaten und in Großbritannien gibt es verschiedene Ansätze für Instrumente, die dazu beitragen, Energiearmut zu reduzieren. Dieser Abschnitt fasst eine Reihe von Best-Practice-Maßnahmen zusammen, wobei wir uns vor allem auf bestehende Literatur beziehen⁶⁰, die wo nötig durch zusätzliche Recherchen ergänzt wurde. Eine detailliertere Beschreibung der Instrumente findet sich im Anhang. Die beschriebenen Instrumente und Maßnahmen stammen aus Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Polen, Slowakei, Tschechien sowie aus dem Vereinigten Königreich.

Die meisten der aufgeführten Beispiele aus den zehn Ländern adressieren die **Förderung von Effizienzmaßnahmen an Gebäuden**. Diese richten sich häufig an selbstnutzende Eigentümerhaushalte. In allen EU-Mitgliedstaaten außer Deutschland leben deutlich mehr als die Hälfte der Menschen im Wohneigentum. Die Wohneigentumsquote in Deutschland ist die geringste der EU-Mitgliedstaaten und liegt bei knapp 50 Prozent⁶¹ (Quelle).

Es gibt einige gute Beispiele für gestaffelte Förderquoten für die Sanierung selbstgenutzter Einfamilienhäuser nach Einkommen. In Polen gibt es zudem eine Einkommensgrenze; Haushalte mit höherem Einkommen haben keinen Anspruch auf Förderung. Hervorzuheben sind außerdem die Kombination verschiedener Fördermöglichkeiten für einkommensschwache Eigentümerhaushalte in Polen: eines Zuschusses, die Möglichkeit über die Gemeinden ein zusätzliches Darlehen (zur Deckung des Eigenanteils) zu bekommen und eine Vorfinanzierung des Zuschusses. Dies kann helfen, Probleme einkommensschwacher Haushalte bei der Deckung des Eigenanteils und bei der Vorfinanzierung zu mindern. Die Förderquoten für einkommensschwache Haushalte liegen teilweise deutlich über denen in Deutschland – bis zu 100 % Förderung ist möglich.⁶² Häufig wird die Antragsberechtigung an Faktoren wie den Bezug von Sozialhilfe oder die Langzeitarbeitslosigkeit gekoppelt.

⁶⁰ Noka & Cludius (2021) - Energy Vulnerability and Energy Poverty: Experience and Approaches in the EU – Working Paper Mariničová et al. (2023) – Tackling-energy-poverty-in-EU-Member-States

⁶¹ Ein Überblick der Wohnverhältnisse in den EU Mitgliedsstaaten findet sich hier: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html>

⁶² Die förderfähigen Kosten unterscheiden sich je nach Land.

Ein weiteres Beispiel ist das MaPrimeRénov' Programm in Frankreich, das sich ebenfalls an dem Prinzip „Je niedriger das Einkommen, desto höher die Förderung“ orientiert. Personen mit geringem Einkommen können zudem von einer Vorabauszahlung der Förderung von bis zu 70 % profitieren. Anders als in vielen anderen Ländern ist die Vergabe von Fördermitteln in Frankreich in der Regel nicht an das Erreichen eines bestimmten Gebäudestandards gebunden. Stattdessen steht die Umsetzung der Maßnahmen und die dadurch erzielten Effizienzverbesserungen im Fokus, beispielsweise eine Steigerung um zwei oder drei Effizienzklassen. Privatpersonen können außerdem auf eine kostenlose persönliche Begleitung durch einen „Conseiller France Rénov“ oder „Mon Accompagnateur France Rénov“ zählen. Diese Unterstützung reicht von der Besichtigung der Wohnung bis hin zur Fertigstellung der Renovierungsarbeiten. Darüber hinaus steht der Éco-PTZ-Kredit zur Verfügung, ein zinsloses Darlehen für die verbleibenden Kosten nach der Förderung. Dieses Darlehen kann bis zu 50.000 Euro betragen und über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren zurückgezahlt werden. Der Antrag erfolgt direkt bei der Hausbank mit dem entsprechenden Förderbescheid. Zusätzlich gibt es weitere Vorab-Ergänzungsdarlehen wie beispielsweise „le prêt avance rénovation“, die durch Risikoteilung und Garantien unterstützt werden.

Auch Wohneigentümergeinschaften mit einkommensschwachen Mitgliedern sind in einigen Ländern durch spezielle Förderprogramme mit unterschiedlichen Ansätzen adressiert. Wohnungseigentümer mit geringem Einkommen (Polen) oder Wohneigentümergeinschaften mit mind. 10 % einkommensschwacher Haushalte (Lettland) erhalten höhere Fördersätze.

Auch die Sanierung von Mehrfamilienhäusern wird in den EU-Mitgliedstaaten gefördert, zum Beispiel in der Slowakei mit der speziellen Zielgruppe von Roma-Gemeinschaften oder in Polen mit dem Termo-Programm. Eine gesonderte Adressierung von einkommensschwachen Haushalten oder Mieterhaushalten (im Gegensatz zu Wohneigentümergeinschaften) findet dort nicht statt. Anders als bei der BEG in Deutschland erfolgt die Sanierungsförderung für Mehrfamilienhäuser in diesen Ländern jedoch durch spezielle Programme, wodurch ggf. eine gezieltere Ausgestaltung möglich ist. Auf Deutschland übertragbare Ausgestaltungsoptionen dieser Beispielprogramme sind aus den ausgewerteten Literaturquellen nicht ableitbar.

In Bezug auf **regulatorische Maßnahmen** gibt es je ein Beispiel dazu, wie Haushalte per Gesetz vor einem Stromlieferstopp geschützt werden können (England und Wales), wie speziell einkommensschwache Haushalte von Energieeinsparverpflichtungen (Großbritannien) und von erneuerbarer Stromerzeugung (Griechenland) profitieren können.

Aus Italien gibt es positive Erfahrungen dazu, wie der Stromverbrauch einkommensschwacher Haushalte durch intelligente Zähler verringert werden kann. Aus Irland, Frankreich und Griechenland gibt es Beispiele für Beratungs- und Informationsinstrumente zum Energieeinsparung.

6.4 Vorschläge für neue Instrumente

Abbildung 12 bietet einen Überblick über die vorgeschlagenen Maßnahmen und dient als visuelle Zusammenfassung der relevanten Themen. Die Mehrheit dieser Maßnahmen wird in den nachfolgenden Unterkapiteln näher erläutert, um eine detaillierte Analyse und Bewertung zu ermöglichen.

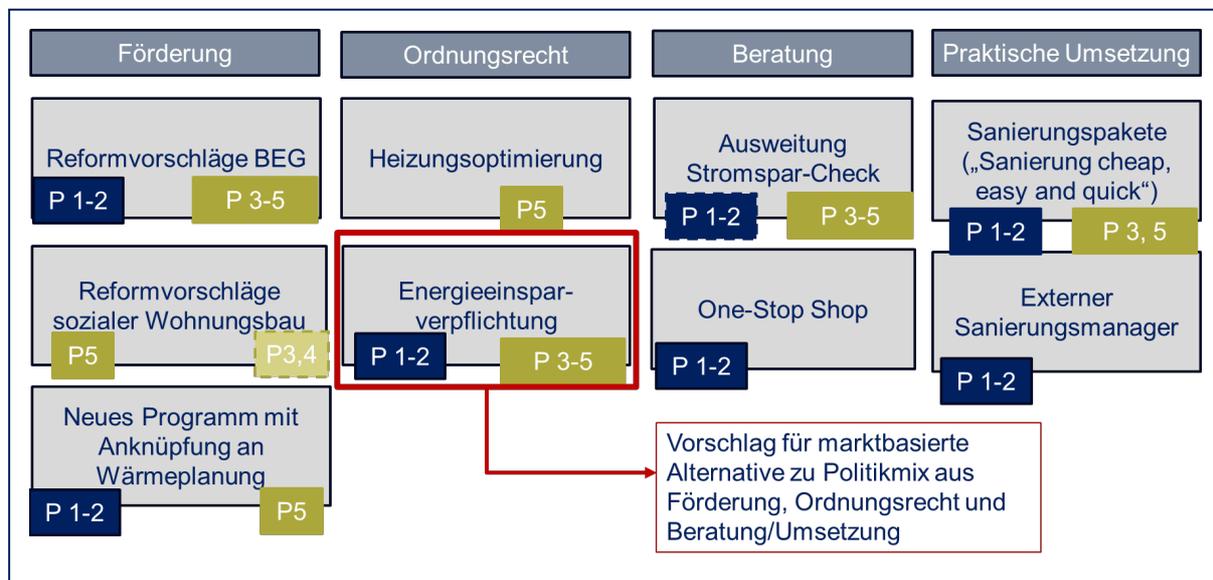


Abbildung 12: Vorschläge für neue Instrumente und Zuordnung zu Persona.

6.4.1 Vorschlag für Ausweitung der Sanierungsförderung im sozialen Wohnungsbau

Der hier betrachtete Vorschlag sieht vor, ein zusätzliches jährliches Budget von rund eine Milliarde Euro für die energetische Sanierung im sozialen Wohnungsbau bereitzustellen. Dies könnte über eine neue „Verwaltungsvereinbarung Energetisch Sanierter Sozialer Wohnraum“ zwischen Bund und Ländern geregelt werden. Ziel ist es, Haushalte im Bereich des geförderten Wohnraums direkt zu unterstützen und zugleich zusätzlichen gebundenen Wohnraum zu schaffen. Der hier dargestellte Vorschlag der Ausweitung der Sanierungsförderung im Kontext der Programme zum sozialen Wohnungsbau basiert auf den Ausarbeitungen aus Öko-Institut (2024). Der vorliegende Abschnitt skizziert den dort entwickelten Vorschlag, für weitere Ausführungen wird auf Öko-Institut (2024) verwiesen.

Hintergrund

Der Bund fördert den sozialen Wohnungsbau der Länder durch die Bereitstellung von Finanzhilfen. Für den Zeitraum von 2022 bis 2027 stehen insgesamt etwa 18 Milliarden Euro zur Verfügung. Mit den bereitgestellten Mitteln werden sowohl der Bau, die Erweiterung oder der Umbau von Wohnraum als auch die erstmalige Anschaffung von neu errichtetem Wohnraum innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung gefördert. Darüber hinaus ist die Modernisierung bestehender Wohnungen sowie der Erwerb oder die Verlängerung von Belegungsrechten förderfähig.

Die Details zur Vergabe dieser Finanzhilfen sind in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt. Weitergehende Regelungen und spezifische Vorgaben zur Umsetzung liegen in der Verantwortung der Länder. Laut der Verwaltungsvereinbarung für den „Sozialen Wohnungsbau 2023“ sollen die Fördermittel gezielt eingesetzt werden, um Haushalte zu unterstützen, die aufgrund ihres Einkommens nach den landesrechtlichen Kriterien nicht in der Lage sind, angemessenen Wohnraum auf dem freien Markt zu finden und daher auf Unterstützung angewiesen sind. Die Länder haben dabei Flexibilität, die Mittel entsprechend der jeweiligen Bedürfnisse ihrer Wohnungsmarktsituation einzusetzen, um die Versorgung mit Wohnraum zu verbessern. Neben der Schaffung neuen Wohnraums gehört auch die Erhaltung sozial stabiler Nachbarschaften zu den

Zielen. Ebenso sollen städtebauliche und raumplanerische Aspekte berücksichtigt werden, um den Anforderungen in urbanen wie ländlichen Regionen gerecht zu werden.

Innerhalb der Finanzhilfen für den Zeitraum 2022 bis 2026 ist eine sogenannte „Klimamilliarde“ enthalten. Diese zusätzliche Milliarde Euro wurde im Rahmen des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 des Bundes beschlossen und ist für den energieeffizienten Neubau sowie die energetische Sanierung von Sozialwohnungen vorgesehen. Beim Neubau ist der Effizienzhausstandard 55 einzuhalten, während bei Modernisierungen der Standard 85 gilt. Die Verwendung dieser Mittel wird durch die Verwaltungsvereinbarung für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau geregelt. Aktuell liegen jedoch noch keine detaillierten Berichte zur Nutzung dieser zusätzlichen Förderung vor.

Vorschlag

Angesichts der bestehenden Erfahrungen v.a. beim Neubau von Sozialwohnungen wird vorgeschlagen, diesen Ansatz durch die zusätzliche Bereitstellung von Mitteln auch in der Sanierungsförderung stärker zum Tragen kommen zu lassen. Konkret sollen jährlich eine Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt werden zum Zweck der Sanierung. In Anlehnung an die Anforderungen an die „Klimamilliarde“ wird die Erreichung des Standards EH 85 gefordert⁶³. Ein Vorteil zusätzlicher Sanierungsförderung über die Finanzhilfen liegt darin, dass die Zielgruppe der Mietenden mit geringem Einkommen direkt adressiert wird.

Durch den Fokus auf Sanierung kann eine Erhöhung der Sanierungsrate im gebundenen Wohnraum erreicht werden. Durch eine Erneuerung der Bindung als Fördervoraussetzung im Zuge der Sanierung könnte dabei verhindert werden, dass Sozialwohnungen aus der Bindung fallen. Zudem kann zusätzlicher gebundener Wohnraum entstehen, wenn Wohnungen, die vorher nicht in der Bindung sind, nach der Sanierung in den gebundenen Wohnraum übergehen.

Bewertung

Der Vorschlag zeichnet sich durch eine hohe Zielgenauigkeit aus, da er direkt auf Haushalte mit Wohnberechtigungsschein abzielt und somit jene unterstützt, die aufgrund ihres Einkommens besonders auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind. Ein weiterer Vorteil liegt in der administrativen Effizienz, da auf bestehende Strukturen zur Nachweisführung, wie den Wohnberechtigungsschein und die Mietbindung, zurückgegriffen werden kann. Dadurch wird eine unkomplizierte Umsetzung und Überprüfung der Förderkriterien ermöglicht. Im Hinblick auf die angestrebten Energieeinsparungen wird bis 2030 ein Einsparpotenzial von 400 GWh abgeschätzt, was einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Anforderungen leistet. Für die Erläuterungen zur rechtlichen Umsetzbarkeit des Vorschlags wird auf Öko-Institut (2024)⁶⁴ verwiesen.

6.4.2 Vorschlag für quartiersbasierten Ansatz

Der Vorschlag sieht die Einführung eines Förderprogramms für die Sanierung von Quartieren vor, das auf der kommunalen Wärmeplanung basiert. Ziel ist es, Quartiere mit besonderem Handlungsbedarf und einem hohen Anteil an einkommensschwachen Haushalten gezielt zu unterstützen. Kommunen mit einer abgeschlossenen kommunalen Wärmeplanung können Mittel beantragen, um finanzielle

⁶³ Denkbar wäre auch eine höhere Anforderung an die Gebäudeeffizienz.

⁶⁴ Öko-Institut (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich

Herausforderungen bei der Umsetzung der Wärmeplanung in diesen Quartieren zu bewältigen. Das Programm soll bestehende Ansätze, wie die Städtebauförderung mit Fokus auf die soziale Umsetzung der Wärmeplanung, ergänzen und verstärken. Mit einem Gesamtbudget von fünf Milliarden Euro bis 2030 soll die Maßnahme zeitnah starten, um frühzeitig Planungssicherheit für Kommunen zu schaffen.

Hintergrund

Die Städtebauförderung ist ein seit 1971 bestehendes Programm von Bund und Ländern, das auf die Förderung einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Stadtentwicklung abzielt. Der Bund stellt den Ländern Finanzhilfen nach Art. 104b des Grundgesetzes zur Verfügung, die speziell auf die „Beseitigung städtebaulicher Missstände“ ausgerichtet sind. Diese Mittel werden durch Beiträge der Länder und Kommunen ergänzt, wobei die Finanzierung der geförderten Projekte in der Regel zu gleichen Teilen durch Bund, Länder und Kommunen erfolgt. Für finanzschwache Kommunen oder bestimmte Maßnahmenarten kann der kommunale Finanzierungsanteil reduziert werden.

Die Finanzhilfen des Bundes werden den Ländern jährlich auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung bereitgestellt, die jeweils für ein Jahr geschlossen wird. Seit 2017 stellt der Bund jährlich 790 Millionen Euro für die Städtebauförderung bereit, und diese Summe wird von Ländern und Kommunen in gleicher Höhe ergänzt. Seit 2020 werden die Mittel in Höhe von insgesamt 790 Millionen Euro in drei Fördersäulen bereitgestellt, um gezielt unterschiedliche Aspekte der Stadtentwicklung zu fördern:

- "Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne": 300 Mio. Euro
- "Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten": 200 Mio. Euro
- "Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten": 290 Mio. Euro

Soziale Aspekte werden im Rahmen der Städtebauförderung gezielt berücksichtigt. Besonders Quartiere mit spezifischen Problemlagen werden adressiert, um soziale Benachteiligungen abzubauen. Die Programmsäule „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ zielt darauf ab, Stadt- und Ortsteile aufzuwerten, die aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Situation der Bewohnenden vor großen Herausforderungen stehen, § 171e Baugesetzbuch (BauGB)⁶⁵. Ziel ist es, die Wohn- und Lebensqualität zu erhöhen, die Vielfalt der Nutzung zu fördern, die Integration aller Bevölkerungsgruppen zu stärken und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Nachbarschaft zu verbessern (Art. 7 der VV Städtebauförderung 2023/2024).

Aktuell liegen jedoch keine detaillierten Informationen darüber vor, in welchem Umfang Mittel aus der Städtebauförderung für die energetische Sanierung von Wohngebäuden eingesetzt werden (für eine Übersicht zu positiven Beispielen siehe Öko-Institut, (2024)⁶⁶.

Vorschlag

Angesichts der breit angelegten Zielsetzung der Städtebauförderung setzt der Vorschlag hier an und adressiert Quartiere, die sanierungsbedürftig sind und einen hohen Anteil an Haushalten mit niedrigen oder mittleren Einkommen in Mietwohnungen aufweisen. Ein möglicher Ansatz wäre – ganz allgemein

⁶⁵ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

⁶⁶ Öko-Institut (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich

– die Aufstockung der Mittel in dieser Förderschiene. Ein weiterer möglicher Ansatz wäre die Schaffung einer speziellen Programmsäule mit Fokus auf Sanierung ebensolcher Gebiete. Um eine möglichst große Reichweite des Programms zu erzielen und zudem die Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung zu stärken wird vorgeschlagen, dass die zu adressierenden Quartiere im Kontext der Wärmeplanung, identifiziert werden⁶⁷.

Das Ziel des Programms besteht darin, die seit Jahren nur geringfügig voranschreitende Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudebestand mit der Bewältigung des zunehmend drängenden Problems der Energiearmut zu verknüpfen. Für die Entwicklung eines solchen Programms sollten in Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen die spezifischen Bedarfe und geeignete flankierende Maßnahmen ermittelt werden. Ein zusätzliches, gezielt ausgerichtetes Programm könnte Kommunen dazu motivieren, dieses Thema bewusster und gezielter in ihre Planungen einzubinden.

Da Projekte mit positiven Effekten für die Zielgruppe bereits im bestehenden Rahmen der Städtebauförderung umgesetzt werden, kann eine Aufstockung der Mittel diese Effekte weiter verstärken. Konkret wird vorgeschlagen, für diesen Bereich zusätzliche Mittel von insgesamt fünf Mrd. Euro bis 2030 bereitzustellen. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob Anpassungen in den Verwaltungsvereinbarungen der Städtebauförderung oder den Landesförderrichtlinien eine stärkere Ausrichtung auf energetische Sanierungen und soziale Aspekte ermöglichen.

Die Ausgestaltung der Programme erfolgt grundsätzlich im Rahmen von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und richtet sich nach den sich verändernden Bedarfen sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 104b Grundgesetz (GG)⁶⁸.

Bewertung

Der Vorschlag zeichnet sich durch seine hohe Zielgenauigkeit aus, da die angestrebte Zielgruppe unmittelbar erreicht wird. Ein weiterer Vorteil liegt in der administrativen Effizienz, da bestehende Strukturen der Städtebauförderung, insbesondere für die Nachweisführung, genutzt werden können. Mit prognostizierten Einsparungen von 500 GWh bis 2030 leistet der Vorschlag zudem einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele. Die Verknüpfung mit der kommunalen Wärmeplanung schafft zusätzliche Dynamik, da alle Kommunen in diesem Bereich aktiv sind. Darüber hinaus kann der Vorschlag dazu beitragen, Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung der Wärmeplanung zu bewältigen und somit gleich zwei Problemfelder adressieren.

Eine zu berücksichtigende Herausforderung ist das Problem der bisher nicht vollständig abgerufenen Fördermittel⁶⁹ in den bestehenden Programmen. Der Vorschlag sollte Maßnahmen vorsehen, um den

⁶⁷ Für Kommunen die bereits eine Wärmeplanung durchgeführt haben kann dies auf Basis der dort erhobenen Informationen im Nachgang erfolgen.

⁶⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

⁶⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Information über die Entwicklung des Einzelplans 25 (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, S. 15.: „Zudem überschreitet die Mittelveranschlagung für die Städtebauförderung seit Jahren den Bedarf.“; abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/entwicklung-einzelplan-25-bundeshaushalt-2022-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Abrufgrad zu erhöhen bzw. die bestehenden Hemmnisse zu adressieren. Für eine detaillierte Bewertung der rechtlichen Umsetzbarkeit wird auf Öko-Institut (2024)⁷⁰ verwiesen.

6.4.3 Vorschläge zu Anpassungen in der BEG

Vermieteter Bereich

Hintergrund

Im vermieteten Bereich ist eine direkte Differenzierung der Förderung nach dem Einkommen der Mietenden im Rahmen der BEG weder praktikabel noch wünschenswert. Dies ist dadurch begründet, dass die Förderanträge von den Vermietenden gestellt werden, diese verfügen in der Regel nicht über detaillierte Informationen zum Einkommen der Mietenden und eine solche Kenntnis würde erhebliche datenschutzrechtliche und administrative Herausforderungen mit sich bringen. Der hier betrachtete Vorschlag setzt daher nicht direkt beim Einkommen der Mietenden an, sondern konzentriert sich auf die Miethöhe nach der Sanierung. Durch die Begrenzung der Mietsteigerung nach einer Sanierung wird unterstützt, dass die Energiekosteneinsparungen tatsächlich den Mietenden zugutekommen.

Vorschlag

Der Vorschlag sieht die Einführung eines Bonus von 30 % in der Förderung für energetische Einzelmaßnahmen sowie für Vollsanierungen vor, der an die Einhaltung einer festgelegten Mietpreisobergrenze gekoppelt ist. Diese Mietpreisobergrenze orientiert sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete und soll sicherstellen, dass energetische Sanierungen bezahlbaren Wohnraum erhalten und Mietende von den Einsparungen direkt profitieren.

Das Programm konzentriert sich dabei ausschließlich auf Worst Performing Buildings (WPB), also Gebäude mit besonders schlechten energetischen Eigenschaften, um ein hohes Einsparpotenzial zu erreichen und die soziale Zielgruppe effektiv zu adressieren. Eine Kombination mit dem bestehenden WPB-Bonus ist ausgeschlossen, um Überschneidungen zu vermeiden und die Fördermittel gezielt einzusetzen.

Ein Mechanismus zur Nachweisführung könnte beispielsweise regelmäßige Übermittlungspflichten, stichprobenartige Kontrollen oder auch die Abgabe einer Konformitätserklärung durch die Vermietenden gegenüber den Mietenden beinhalten. Darüber hinaus sollten die Förderbedingungen sicherstellen, dass die Verpflichtungen bei einem Wechsel der Eigentümerin oder des Eigentümers weiterhin gelten. Bei Nichteinhaltung der Vorgaben durch den Zuwendungsempfänger besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Fördermittel gemäß den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückzufordern.

Bewertung

Der vorgeschlagene Maßnahmenansatz eines Förderbonus im vermieteten Bereich bietet eine Reihe von Vorteilen. Durch die Begrenzung von Mieterhöhungen wird sichergestellt, dass die realen Einsparungen bei den Energiekosten infolge der Sanierung direkt den Mietenden zugutekommen und nicht durch höhere Mietkosten aufgezehrt werden. Obgleich der Maßnahmenvorschlag sich nicht auf die Zielgruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen beschränkt, hilft er besonders

⁷⁰ Öko-Institut (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich

einkommensschwachen Haushalten, von energetischen Verbesserungen zu profitieren. Dies ist dadurch begründet, dass diese deutlich häufiger zur Miete leben.

Ein weiterer Vorteil liegt im hohen Einsparpotenzial, das durch die gezielte Ausrichtung auf Worst Performing Buildings erreicht wird. Solche Gebäude haben den größten Bedarf an energetischen Verbesserungen, wodurch erhebliche Energieeinsparungen und CO₂-Reduktionen realisiert werden können. Zudem trägt die Maßnahme zur Sicherung bezahlbarer Mieten in einem Segment bei, das für Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders relevant ist, und unterstützt somit auch die soziale Stabilität im Wohnungsmarkt.

Demgegenüber stehen einige Herausforderungen. Der administrative Aufwand für die Nachweisführung und die Überwachung der Mietdeckelung könnte sowohl für die Vermietenden als auch für die zuständigen Behörden beträchtlich sein.

Insbesondere in Märkten mit hohem Mietsteigerungspotenzial ist zu erwarten, dass die geringeren Renditemöglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Mietpreisobergrenze dazu führen, dass der Ansatz nicht für alle Typen von Eigentümerinnen und Eigentümern gleichermaßen interessant ist. Da es sich um einen freiwilligen zusätzlichen Bonus handelt scheint wirkt sich dies aber nicht negativ auf das gesamte Sanierungsgeschehen im vermieteten Bereich aus.

Eine detaillierte Bewertung der rechtlichen Umsetzbarkeit für einen Förderbonus mit Kopplung an eine Mietpreisobergrenze im Rahmen der BEG findet sich in Öko-Institut (2024)⁷¹ und kommt zu dem Ergebnis, dass keine grundlegenden rechtlichen Hürden bestehen.

Vorschläge zur BEG im Bereich selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer

Hintergrund

Seit dem 1. Januar 2024 bietet die BEG einen Einkommensbonus für die Heizungsförderung an. Dieser Bonus richtet sich an selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer-Haushalte deren zu versteuerndes Jahreseinkommen unter 40.000 Euro liegt. Sie erhalten einen zusätzlichen Zuschuss von 30 % der förderfähigen Investitionskosten. Dieser Bonus ergänzt die Grundförderung von 30 % und den möglichen Geschwindigkeitsbonus von 20 %, insgesamt ist der maximaler Fördersatz auf 70 % gedeckelt.

Die Einführung des Einkommensbonus markiert einen bedeutenden Schritt, um einkommensschwache Haushalte gezielt bei der Umstellung auf erneuerbare Heizsysteme zu unterstützen. Allerdings ist dieser Bonus derzeit ausschließlich für den Heizungsaustausch vorgesehen und gilt nicht für umfassende energetische Sanierungsmaßnahmen. Daher besteht weiterhin Handlungsbedarf, um auch bei Sanierungen einkommensabhängige Förderanreize zu schaffen und so eine breitere soziale Teilhabe an energetischen Modernisierungen zu ermöglichen.

Zudem wäre eine stärkere Differenzierung innerhalb des Einkommensbonus hilfreich, um Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen noch gezielter zu fördern. Der aktuell einheitliche Bonusansatz für alle Haushalte unter der Einkommensgrenze von 40.000 Euro bildet die unterschiedlichen finanziellen Spielräume innerhalb dieser Gruppe nur unzureichend ab. Eine gestaffelte Förderung, die

⁷¹ Öko-Institut (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich

einkommensschwächere Gruppen prioritär behandelt, könnte die soziale Treffsicherheit und die Wirksamkeit der Förderung deutlich erhöhen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die pauschale Deckelung des Haushaltseinkommens auf 40.000 Euro, die insbesondere Familien mit Kindern benachteiligt. Eine Anpassung der Einkommensgrenze, die die Haushaltsgröße und die Anzahl der unterhaltspflichtigen Kinder berücksichtigt, kann dazu beitragen die tatsächlichen finanziellen Belastungen besser abzubilden.

Vorschlag

Der hier erarbeitete weiterentwickelte Vorschlag für den Einkommensbonus in der BEG sieht eine stärkere Staffelung nach Einkommen sowie eine Anpassung der Einkommensgrenze entsprechend der Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder vor. Ziel ist es, einkommensschwächere Haushalte gezielt zu fördern und Familien mit Kindern nicht zu benachteiligen. Zudem wird der Bonus auf die Sanierungsförderung ausgeweitet.

Tabelle 10 zeigt die vorgeschlagenen Fördersätze für die Anpassung des Einkommensbonus in der BEG. Der Bonus reduziert sich, je höher das zu versteuernde Einkommen liegt, wobei Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen den höchsten Fördersatz erhalten. Gleichzeitig wird die Einkommensgrenze für die Förderung je nach Anzahl der Kinder im Haushalt angehoben, um die spezifischen finanziellen Belastungen von Familien besser zu berücksichtigen.

Tabelle 10: Vorgeschlagene Förderkonditionen für eine Reform des Einkommensbonus in der BEG

Einkommensgrenze: zu versteuerndes Einkommen (ohne Kind, zusätzlich 10.000 Euro pro Kind)	EK-Bonus Heizung (Grundförderung 30 %)	EK-Bonus Sanierung (Grundförderung 20 %)
10.000 €	50 %	70 %
20.000 €	30 %	50 %
30.000 €	20 %	20 %
40.000 €	10 %	10 %

Bewertung

Der Vorschlag für eine stärkere Staffelung des Einkommensbonus in der BEG und die Anpassung der Einkommensgrenzen an die Haushaltsgröße verbessert die Zielgenauigkeit der Förderung, indem er einkommensschwächere Haushalte stärker unterstützt und die spezifischen Belastungen von Familien mit Kindern berücksichtigt.

Die gestaffelten Fördersätze schaffen zusätzliche Anreize bzw. Möglichkeiten für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen, in Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und zum Umstieg auf erneuerbares Heizen zu investieren. Dies trägt dazu bei, die Teilnahme am energetischen Modernisierungsprozess breiter zu gestalten.

Ein positiver Aspekt des Vorschlags ist, dass das zu versteuernde Einkommen bereits als Kriterium für den Einkommensbonus etabliert ist. Dies bedeutet, dass keine neuen Strukturen für die

Einkommensprüfung geschaffen werden müssen, da diese auf bestehenden Verfahren basiert. Allerdings führt die geplante Berücksichtigung der Anzahl der Kinder im Haushalt zu einer zusätzlichen Anforderung, die administrativ berücksichtigt werden muss. Dies könnte einen leicht erhöhten Aufwand bei der Antragstellung und Prüfung bedeuten, da entsprechende Nachweise über die Haushaltszusammensetzung erforderlich wären.

Ein Nachteil des vorgeschlagenen Systems bleibt jedoch, dass das Vermögen der Antragstellenden nicht berücksichtigt wird. Vermögende Haushalte mit geringem Einkommen könnten somit dennoch von der Förderung profitieren. Zwar würde die Einbeziehung des Vermögens eine gerechtere Zielgruppenerfassung ermöglichen, die Umsetzung wäre jedoch mit einem erheblich höheren administrativen Aufwand verbunden. Daher stellt die Fokussierung auf das Einkommen als einfach zu prüfendes Kriterium trotz der Einschränkungen eine pragmatische Lösung dar, die ggf. zukünftig ausgeweitet werden kann.

Eine Quantifizierung der Änderungen wird nicht vorgenommen, da sich die Änderungen auch auf die bestehende BEG auswirken würden und somit keine reine Zusätzlichkeit unterstellt werden kann.

6.4.4 Zentrale Anlaufstellen für die Gesamtenergieeffizienz in Gebäuden (One-Stop-Shop)

Hintergrund

Die Einführung von zentralen Anlaufstellen für die Gesamtenergieeffizienz in Gebäuden, ist Teil der Anforderungen der EPBD (Art. 18), die in Deutschland umgesetzt werden müssen. Konkret fordert die EPBD, dass die Anlaufstellen spezielle Dienste anbieten müssen für schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene Menschen, und Menschen in Haushalten mit niedrigem Einkommen.

Ein großer Anteil der Wohngebäude in Deutschland befindet sich im Eigentum von Privatpersonen, die häufig über begrenzte Kenntnisse zu Effizienz- und Wärmetechnologien, Förderprogrammen sowie den Märkten für Energie-, Bau- und Handwerksdienstleistungen verfügen. Diese Informationslücken erschweren die Umsetzung von energetischen Sanierungsmaßnahmen und den Zugang zu Fördermitteln erheblich. Viele private Eigentümerinnen und Eigentümer wissen nicht, welche Technologien für ihre Gebäude geeignet sind, welche finanziellen Unterstützungen verfügbar sind oder wie sie qualifizierte Fachkräfte für die Umsetzung finden können.

Ein Programm zur Einrichtung von One-Stop-Shops zielt darauf ab, diese Hindernisse zu überwinden, indem es eine zentrale Anlaufstelle für Beratung, Planung und Unterstützung bietet. Solche Einrichtungen könnten die verschiedenen Aspekte der energetischen Sanierung verständlich und gebündelt aufbereiten und so den Zugang für private Eigentümerinnen und Eigentümer erleichtern. Dies würde nicht nur die Informationslage verbessern, sondern auch die Motivation erhöhen, Sanierungsmaßnahmen umzusetzen, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen.

Vorschlag

Vorgeschlagen wird, die bundesweite Einrichtung eines Netzwerks von One-Stop-Shops, die als zentrale Anlaufstellen für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer und Mietende dienen. Diese One-Stop-Shops könnten sämtliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der energetischen Sanierung sowie kleineren Maßnahmen zum Energiesparen gebündelt anbieten, darunter Beratung, Umsetzungsbegleitung, Förderung, Qualitätssicherung und Finanzierung – alles aus einer Hand.

Dadurch wird der Zugang zu Sanierungsmaßnahmen erheblich erleichtert und Transparenz geschaffen, insbesondere für Haushalte ohne spezifisches Fachwissen über Energie- und Gebäudetechnologien.

Ein wesentlicher Bestandteil des Vorschlags ist die Aggregation gleichartiger Sanierungsvorhaben. Durch die Bündelung von Projekten mit ähnlichen Anforderungen könnten beispielsweise standardisierte Leistungen wie der Einkauf von Luft-Wärmepumpen für Ein- oder Zweifamilienhäuser gemeinsam ausgeschrieben werden. Dies würde zu Kostensenkungen durch größere Beschaffungsvolumina führen und den Aufwand für einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer erheblich reduzieren.

Das vorgeschlagene Netzwerk würde somit nicht nur den Zugang zu energetischen Sanierungen verbessern, sondern auch die Umsetzung durch effiziente Prozesse und standardisierte Maßnahmen beschleunigen. Dies könnte einen erheblichen Beitrag zur Erhöhung der Sanierungsrate und zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor leisten.

Um innerhalb der Anlaufstellen spezielle Angebote für benachteiligte Haushalte zu schaffen ist eine Zusammenarbeit mit bestehenden Stellen und Anlaufstellen aus dem sozialen Bereich besonders relevant. Beispielsweise hat die Stadt Barcelona mit der Einrichtung von Energieberatungspunkten (Punts d'Assessorament Energètic, PAE) ein Netzwerk geschaffen, das eng mit sozialen Diensten zusammen, um sicherzustellen, dass die Unterstützung diejenigen erreicht, die sie am dringendsten benötigen. Diese Anlaufstellen bieten Informationen zu Energieeinsparungen, unterstützen bei der Optimierung von Energielieferverträgen und helfen bei der Beantragung von Sozialtarifen.

Für die genaue Ausgestaltung der Anlaufstellen wird eine enge Zusammenarbeit mit bestehenden Institutionen (Energieagenturen, sozialen Beratungsstellen, Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende, regionale Förderberatungsstellen etc.) empfohlen.

Bewertung

Der Vorschlag zur Einrichtung eines Netzwerks von One-Stop-Shops ist ein zentrales Instrument, das eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen spielt. Es bildet die Grundlage dafür, dass andere Instrumente und Förderprogramme effektiv funktionieren können, indem es die notwendige Beratung, Organisation und Umsetzungsunterstützung bündelt. Ohne eine solche strukturierte Anlaufstelle bleiben viele der bestehenden Fördermaßnahmen für eine breite Zielgruppe, insbesondere einkommensschwache Haushalte, schwer zugänglich.

Die One-Stop-Shops sind zudem entscheidend, um Teilhabe an der Energiewende zu ermöglichen. Sie tragen dazu bei, Informationslücken zu schließen, administrative Hürden abzubauen und damit auch benachteiligten Haushalten Zugang zu Sanierungsprogrammen zu verschaffen. Dies ist nicht nur ein Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit, sondern auch essenziell, um die Sanierungsrate im Gebäudesektor insgesamt zu steigern.

Angesichts der hohen Bedeutung dieses Instruments ist eine möglichst zeitnahe und konkrete Ausgestaltung von zentraler Bedeutung. Handlungsdruck besteht auch deshalb, da die EPBD die Schaffung solcher Beratungsstrukturen fordert.

Eine Quantifizierung der Einsparungen wird nicht durchgeführt, da es sich um ein flankierendes Instrument handelt.

6.4.5 Heizungsoptimierung: Kombination von Ordnungsrecht und Förderung

Hintergrund

Heizungsanlagen in Gebäuden laufen häufig ineffizient, was zu einem unnötig hohen Energieverbrauch und vermeidbaren Kosten führt. Besonders problematisch ist dies im vermieteten Wohnungsbereich, da die Betriebskosten in der Regel von den Mietenden getragen werden, während die Vermietenden für den Zustand und die Effizienz der Heizungsanlage verantwortlich sind. Diese Konstellation führt dazu, dass Mietende die hohen Energiekosten zu tragen haben, ohne direkten Einfluss auf die Effizienz der Heizung nehmen zu können. Gleichzeitig besteht für Vermietende oft wenig Anreiz, in Maßnahmen wie den hydraulischen Abgleich oder die Optimierung der Heizungsanlage zu investieren, da sie selbst nicht von den Einsparungen profitieren. Dieses sogenannte "Split-Incentive-Problem" ist ein wesentlicher Hemmschuh für die energetische Optimierung im Gebäudesektor und trägt dazu bei, dass das Einsparpotenzial von Heizungsanlagen im vermieteten Bereich häufig ungenutzt bleibt.

Diese Problematik wurde im Kontext der Energiekrise mit der Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen (EnSimiMaV) aufgegriffen. Diese trat am 1. Oktober 2022 in Kraft und galt bis zum 30. September 2024 und enthielt spezifische Anforderungen zur Heizungsoptimierung, um die Energieeffizienz in Gebäuden zu verbessern. Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden mit zentralen Heizungsanlagen Für Wohngebäude mit mindestens zehn Wohneinheiten galt bis zum 30. September 2023 und für Wohngebäude mit mindestens sechs Wohneinheiten bis zum 15. September 2024 die Verpflichtung zur Durchführung eines hydraulischen Abgleichs.

Seit dem Auslaufen der EnSimiMaV bestehen keine generellen ordnungsrechtlichen Verpflichtungen mehr zur Durchführung eines hydraulischen Abgleichs für bestehende Heizungsanlagen. Der hydraulische Abgleich wird in der BEG gefördert.

Vorschlag

Der Vorschlag sieht eine Verpflichtung zur Heizungsoptimierung, einschließlich des hydraulischen Abgleichs, für Mehrfamilienhäuser vor. Diese Maßnahme soll durch eine Kombination mit Förderprogrammen flankiert werden, um die Umsetzung zu erleichtern und zeitnah voranzutreiben. Die Verpflichtung richtet sich an Mehrfamilienhäuser und kann je nach gewählter Option entweder alle Gebäude ab drei Wohneinheiten oder nur größere Gebäude ab zehn Wohneinheiten betreffen (auch Ausgestaltungsvarianten mit anderen Grenzen sind denkbar, wurde im Rahmen dieses Vorhabens aber nicht weiter quantifiziert). Ziel ist es, die Maßnahmen bis spätestens 2030 umzusetzen. Ein finanzieller Anreiz für die frühzeitige Durchführung wird durch gestaffelte Fördersätze geschaffen: Ein Geschwindigkeitsbonus bietet eine Förderung von 30 % bei Umsetzung bis 2026, 25 % bis 2028 und 10 % bis 2030. Diese abnehmenden Fördersätze fördern die schnelle Umsetzung der Heizungsoptimierung. Die kumulierten Kosten des Programms bis 2030 belaufen sich auf geschätzte fünf Milliarden Euro.

Bewertung

Die Maßnahme wirkt effizient im Hinblick auf kurzfristige Einsparungen, da durch die Optimierung bestehender Heizsysteme schnell spürbare Energie- und Kosteneinsparungen erzielt werden können. Ein weiterer Vorteil der Maßnahme ist, dass sie ohne Komfortverlust für die Bewohnende umgesetzt werden kann, da sie lediglich die Effizienz der bestehenden Anlagen verbessert, ohne deren Nutzung

oder Funktionsweise einzuschränken. Dies macht die Maßnahme besonders geeignet, um zeitnah einen Beitrag zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Emissionen im Gebäudesektor zu leisten, während parallel transformative Maßnahmen entwickelt und implementiert werden.

Ein wesentlicher Vorteil des Vorschlags liegt in seiner einfachen Umsetzbarkeit, da es an bestehende Strukturen und Erfahrungen aus der EnSimiMaV anknüpfen kann. Die Anforderungen und Verfahren zur Heizungsoptimierung, einschließlich des hydraulischen Abgleichs, wurden bereits in der Verordnung etabliert, was die Übertragbarkeit erleichtert. Zudem baut auch die Förderung auf bereits vorhandenen Bestandteilen auf. Diese Kontinuität ermöglicht es, schnell mit der Umsetzung zu beginnen, ohne grundlegende neue Regelwerke entwickeln zu müssen. Allerdings müsste bis zum Jahr 2030 ein Vorgehen zum Vollzug der Anforderungen entwickelt werden.

Die vorgeschlagene Maßnahme zeichnet sich durch eine hohe Fördereffizienz aus, da die Energieeinsparungen pro eingesetztem Euro Fördermittel im Vergleich zu den anderen vorgeschlagenen Maßnahmen deutlich höher liegen. Mit den verfügbaren Mitteln kann damit eine größere Wirkung erzielt werden. Die Gesamteinsparungen werden, abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Programms, auf 3.000 bis 8.000 GWh geschätzt.

Der Maßnahmenvorschlag zur Heizungsoptimierung adressiert zwar nicht gezielt benachteiligte Haushalte, kommt jedoch schwerpunktmäßig dieser Zielgruppe zugute. Der Grund dafür liegt in der Wohnsituation einkommensschwächerer Haushalte, die deutlich häufiger in Mehrfamilienhäusern zur Miete wohnen. Da das Programm vor allem auf größere Mehrfamilienhäuser ausgerichtet ist, profitieren Haushalte mit niedrigem Einkommen überproportional von den geplanten Maßnahmen. Dies zeigt sich insbesondere in der Senkung der Heizkosten, die für einkommensschwächere Haushalte eine spürbare finanzielle Entlastung darstellen. Somit leistet das Programm, trotz seines breiten Ansatzes, einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung benachteiligter Bevölkerungsgruppen und hilft, die Belastung durch hohe Energiekosten in diesem Segment zu verringern.

6.4.6 Energieeinsparverpflichtungssystem

Wie in Abschnitt 6.1 beschrieben verpflichtet Art. 8 EED die Mitgliedstaaten, durch jährliche Einsparungen im Endenergieverbrauch eine festgelegte Senkung des Gesamtenergieverbrauchs zu erreichen. Dabei kann zwischen dem Ansatz der Einsparverpflichtungen und alternativen Maßnahmen gewählt werden. Deutschland kommt den Verpflichtungen bisher über den Ansatz der alternativen Maßnahmen nach.

Dieser Abschnitt diskutiert die Möglichkeit der Einführung eines Energieeinsparverpflichtungssystem in Deutschland, bei dem die Einsparungen teilweise oder vollständig im Bereich der in Kapitel 5 diskutierten Zielgruppen erreicht werden müssen. Dieser Vorschlag ist als Alternative zu den in den vorhergehenden Abschnitten betrachteten Maßnahmen zu sehen.

Hintergrund

Im Rahmen eines Energieeinsparverpflichtungssystems legt der Staat oder eine beauftragte Institution ein Einsparziel fest, das auf bestimmte Akteure verteilt wird (typischerweise Lieferanten von Endenergie). Diese Akteursgruppe wird dazu verpflichtet, innerhalb eines festgelegten Zeitraums eine definierte Menge an Energieeinsparungen nachzuweisen. Die betroffenen Unternehmen können ihre Verpflichtung auf zwei Arten erfüllen: entweder durch die eigenständige Umsetzung von

Energiesparmaßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich oder durch den Erwerb von standardisierten Einsparnachweisen – sogenannten „Weißen Zertifikaten“ – von anderen Akteuren. Das System basiert somit im Wesentlichen auf einer Einsparverpflichtung, die durch ein handelbares Zertifikatsmodell umgesetzt wird⁷².

Die verpflichteten Akteure müssen für die von ihnen erzielten Einsparungen Nachweise erbringen. Diese Nachweise werden innerhalb eines Überwachungs- und Berichtssystems geprüft. Die Einsparungen können entweder durch die direkte Umsetzung von Effizienzmaßnahmen bei Endverbrauchenden erzielt werden oder durch die Zusammenarbeit mit Energiedienstleistern, den sogenannten „unabhängigen Dritten“. Diese Kooperation kann entweder bilateral erfolgen oder über eine Handelsplattform organisiert werden.

Energieeinsparverpflichtungssysteme (EEOS) sind bzw. waren in mehreren EU-Mitgliedstaaten etabliert. In einigen Ländern müssen die Einsparungen teilweise oder vollständig im Bereich der benachteiligten Haushalte oder der Haushalte mit niedrigem Einkommen erzielt werden. In Frankreich beispielsweise existiert das Programm "Certificats d'Économies d'Énergie" (CEE), das Energieversorger dazu verpflichtet, Energieeinsparungen zu realisieren. Ein Teil dieser Einsparungen muss durch Maßnahmen erzielt werden, die einkommensschwachen Haushalten zugutekommen. Im Vereinigten Königreich wurde das "Energy Company Obligation" (ECO)-Programm eingeführt, das Energieversorger verpflichtet, Energieeinsparungen zu erzielen, wobei ein besonderer Fokus auf die Unterstützung von Haushalten mit niedrigem Einkommen gelegt wird. Im Rahmen des ECO-Programms sind Energieunternehmen verpflichtet, Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Haushalten durchzuführen, insbesondere bei vulnerablen Gruppen.

Vorschlag

Es wird vorgeschlagen, eine Einsparverpflichtung nach dem in Fraunhofer (2021)⁷³ ausgearbeiteten Modell einzuführen, mit dem Unterschied, dass das Einsparziel sich auf den Bereich der in Kapitel 5 diskutierten Gruppen beschränkt. Die Gesamthöhe des Einsparziels wird direkt anhand der laut Art. 8 Abs. 3 EED festgelegten Einsparmenge festgelegt, somit kann die Zielerreichung vollständig über das System abgedeckt werden.

Bewertung

Ein Energieeinsparverpflichtungssystem (EEOS) bietet mehrere Vorteile, aber auch wesentliche Herausforderungen. Ein bedeutender Vorteil ist, dass die Zielerreichung, insbesondere für Einsparungen in vulnerablen Gruppen, durch das Design der Maßnahme mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit sichergestellt werden kann. Dies liegt daran, dass Einsparungen in diesen Gruppen explizit in die Verpflichtungen der Akteure integriert werden können. Ein weiterer positiver Aspekt ist die Möglichkeit, neue Akteure in den Markt zu bringen, etwa Energiedienstleister, die innovative Maßnahmen und Dienstleistungen anbieten könnten, wodurch der Markt für Energieeffizienzmaßnahmen gestärkt wird.

Dem gegenüber stehen jedoch einige Nachteile. Das System wäre vergleichsweise aufwändig umzusetzen, da es nicht direkt anschlussfähig an bestehende Regelungen in Deutschland ist. Zudem wurde ein EEOS in der Vergangenheit bereits mehrfach diskutiert, konnte jedoch keinen breiten

⁷² Siehe z.B. Fraunhofer ISI (2021): Mögliche Ausgestaltung eines Energieeinsparverpflichtungssystems für Deutschland

⁷³ Fraunhofer ISI (2021): Mögliche Ausgestaltung eines Energieeinsparverpflichtungssystems für Deutschland

Konsens finden, was auf anhaltende politische und administrative Widerstände hinweist. Ein weiterer Nachteil ist die eingeschränkte Übertragbarkeit von Erfahrungen aus anderen Ländern, da in Deutschland ein deutlich höherer Anteil der Haushalte von Mietenden bewohnt wird. Dadurch ergeben sich spezifische Herausforderungen, wie das Investor-Nutzer-Dilemma, die in anderen Ländern mit stärkerem Eigenheimbesitz weniger relevant sind. Diese Unterschiede könnten die Effektivität eines EEOS in Deutschland beeinträchtigen und erfordern eine sorgfältige Anpassung an die nationalen Gegebenheiten.

Dennoch bleibt die Frage offen, wie bestehende Zielerfüllungslücken bei den Energieeffizienz- und Klimazielen bis 2030 geschlossen werden können, da selbst mit den aktuellen Instrumenten weiterhin Nachholbedarf besteht. Zudem besteht in Deutschland bisher kein Ansatz, wie die Anforderungen aus Art. 8 Abs. 3 EED erfüllt werden können. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die positiven Erfahrungen aus anderen Ländern könnten Energieeinsparverpflichtungen in Deutschland zukünftig eine ergänzende Rolle im Instrumentenmix einnehmen.

6.5 Anhang

In Anlehnung an Noka & Cludius (2021) werden die Instrumente in fünf Typen unterteilt:

- Schutz: Regulatorische Maßnahmen
- Teilhabe: Infrastruktur und Technologie
- Befähigung: Beratung und Information
- Widerstandsfähigkeit: Energieeffizienzmaßnahmen
- Widerstandsfähigkeit: Direktzahlungen

6.5.1 Schutz: Regulatorische Maßnahmen

Energieeinsparverpflichtungen für Energieversorgungsunternehmen, sogenannte „Weiße Zertifikate“ - Großbritannien	
Verfügbare Mittel	K.A.
	Seit 2014
Art der Maßnahme	Regulatorische Maßnahme
Anspruch auf Unterstützung	Alle Haushalte
Durchführung	Nationale Regierung, Energieversorger
Beschreibung	Energieversorger müssen Maßnahmen fördern bzw. umsetzen, die es einkommensschwachen, energiearmen und vulnerablen Haushalten ermöglichen, ihre Wohnungen zu heizen. Zu den Maßnahmen gehören der Austausch defekter Heizungsanlagen, die Entfernung von Kohlekesseln und die Modernisierung ineffizienter Heizungsanlagen.
Ergebnisse	Zwischen 2013 und 2020 wurden fast 2,7 Millionen Maßnahmen in über 2 Millionen Haushalten durchgeführt. Von diesen Maßnahmen waren 65 % Dämmmaßnahmen, einschließlich Hohlwand- (34 %), Massivwand (7 %), Dachboden (22 %) und "sonstige Dämmung" (2 %). Bei den restlichen Maßnahmen handelt es sich hauptsächlich um Maßnahmen am Heizsystem, wobei 23 % auf neue Heizkessel und weitere 12 % auf sonstige Maßnahmen entfielen.
Einschränkungen	K.A.

Schutz vor Stopp der Stromlieferung - mehrere Instrumente in England und Wales	
Verfügbare Mittel	K.A.
	K.A.
Art der Maßnahme	Regulatorische und informatorische Maßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Sozialhilfeempfänger, Haushalte mit geringem Einkommen, Rentner und andere.
Durchführung	Energieversorger, nationale Regierung
Beschreibung	Es gibt eine Reihe von Instrumenten, die verhindern sollen, dass besonders vulnerablen Haushalten der Strom abgestellt wird, insbesondere behinderten Menschen und Menschen mit langfristigen Erkrankungen. Den Energieversorgern ist es untersagt, Kunden, die im Verzeichnis der schutzbedürftigen Gruppen aufgeführt sind, den Strom abzuschalten; stattdessen müssen sie mit den Kunden einen Zahlungsplan ausarbeiten und einen Inkassoweg klären.
Ergebnisse	Im Jahr 2003 wurden im Vereinigten Königreich rund 16.000 Haushaltskunden wegen Schulden vom Netz getrennt. Im Jahr 2017 meldete die Energieregulierungsbehörde Ofgem, dass es in England und Wales nur 17 Abtrennungen wegen Schulden gab, in Schottland keine.
Einschränkungen	K.A.

Gesetz über Energiegemeinschaften – Griechenland	
Art der Maßnahme	Regulatorische Maßnahme
Anspruch auf Unterstützung	Alle Haushalte
Durchführung	Nationale Behörde, finanziert aus den nationalen Mitteln des Grünen Fonds
Beschreibung	Das Gesetz fördert die Sozial- und Solidarwirtschaft und die Innovation im Energiesektor, indem es die Energieautarkie verbessert. Energiegemeinschaften können Energie erzeugen, speichern, nutzen und verkaufen. Bedürftige Haushalte können von der Installation von EE-Anlagen auf ihren Gebäuden profitieren, indem sie günstigere Strompreise erhalten.
Ergebnisse	Im November 2022 waren in Griechenland rund 1.400 Energiegemeinschaften aktiv. Das ist ein Anstieg von 36 % im Vergleich zum Vorjahr. Sie installierten eine Gesamtkapazität von 4,7 MW. EE-Projekte machen 14 % der gesamten installierten EE-Kapazität in Griechenland aus.
Einschränkungen	K.A.

Haushaltssozialtarif für Strom – Griechenland	
Verfügbare Mittel	K.A.
	Seit 2011
Art der Maßnahme	Regulatorische Maßnahme
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit geringem Einkommen, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen, Menschen, die lebenserhaltende Maßnahmen benötigen, und andere gefährdete Gruppen
Durchführung	Energieversorger und das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel
Beschreibung	Dieses Programm bietet berechtigten Haushalten einen ermäßigten Stromtarif. Die Höhe des Tarifs richtet sich nach der Größe des Haushalts. Haushalte, die diesen Tarif erhalten, haben automatisch Anspruch auf weitere Sozialmaßnahmen wie die Möglichkeit der teilweisen und zinslosen Zahlung von Stromrechnungen und den Schutz vor Stromabschaltungen.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

6.5.2 Teilhabe: Infrastruktur und Technologie

Intelligente Zähler – Italien	
Verfügbare Mittel	K.A.
	Seit 2006
Anspruch auf Unterstützung	Alle Haushalte
Durchführung	Nationale Regierung
Beschreibung	Dieses Programm unterstützt die Installation von intelligenten Zählern in italienischen Haushalten. Diese Zähler übermitteln Daten über den Energieverbrauch, erhalten Aktualisierungen der Vertragsparameter und verwalten die Versorgungskonnektivität. Instrument adressiert energiearme Haushalte nicht direkt, jedoch profitieren diese sehr.
Ergebnisse	Im Jahr 2011 waren 95 % der Messstellen mit einem intelligenten Messgerät ausgestattet, womit das EU-Ziel von 80 % bereits weit vor 2020 erreicht wurde. Dies hat dazu geführt, dass das italienische Versorgungssystem zu einem der effizientesten Versorgungsunternehmen weltweit geworden ist. Vulnerable und energiearme Haushalte profitieren von den niedrigeren Energiekosten und der effektiven Überwachung der Energiesysteme durch dieses Programm.
Einschränkungen	K.A.

6.5.3 Befähigung: Beratung und Information

SLIME-Programm – Frankreich	
Verfügbare Mittel	K.A.
	Seit 2013
Art der Maßnahme	Instrument zur Bewusstseinsbildung
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte, die von Energiearmut bedroht sind.
Durchführung	Netzwerk für Energiewende, lokale Behörden
Beschreibung	Das SLIME-Programm identifiziert, begleitet und unterstützt Haushalte, die von Energiearmut betroffen oder bedroht sind. Dazu gehört die Bewertung der Situation durch einen Hausbesuch und schließlich die Beratung der Haushalte über die ihnen zur Verfügung stehende Unterstützung.
Ergebnisse	Im Jahr 2023: 180 lokale Veranstaltungen; 190 Artikel in der nationalen und regionalen Presse Seit 2013: 64.000 Haushalte wurden durch SLIME unterstützt (84 % der Haushalte setzten nach dem Besuch von SLIME Maßnahmen um); 50 lokale Agenturen nutzten SLIME
Einschränkungen	K.A.

Telefonberatung der Energiesolidarität – Griechenland	
Verfügbare Mittel	K.A.
	2021
Art der Maßnahme	Information und Sensibilisierung
Anspruch auf Unterstützung	Alle Haushalte
Durchführung	Ministerium für Umwelt
Beschreibung	Die Telefon-Hotline "15902" der Energiesolidarität ist eine gezielte Maßnahme, mit der bedürftige Haushalte unterstützt werden sollen, um die Auswirkungen der steigenden Energiepreise abzumildern. Bedürftige Haushalte, die nicht in der Lage sind, ihre Stromrechnungen für ihren Hauptwohnsitz zu bezahlen, und deren Stromlieferung aufgrund von Zahlungsrückständen unterbrochen wurde, können diese Hotline nutzen und die dringende Wiederherstellung ihrer Stromversorgung beantragen.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Kampagne "Bleib gesund und warm" – Irland	
Verfügbare Mittel	K.A.
	2022-2023
Art der Maßnahme	Bewusstseinsbildung
Anspruch auf Unterstützung	Alle Haushalte
Durchführung	Nationale Regierung
Beschreibung	Dieses Programm zielt darauf ab, die Verbraucher über die ihnen zur Verfügung stehenden Unterstützungen in den Bereichen Energieeffizienz, Einkommen und Sozialleistungen zu informieren.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

6.5.4 Widerstandsfähigkeit: Energieeffizienzmaßnahmen

Superbonus 110% Energieeffizienzprogramm - Italien	
Verfügbare Mittel	18,51 Mrd. EUR
	Bis 2025
Art der Maßnahme	Förderung von Energieeffizienz
Anspruch auf Unterstützung	Hauseigentümer*innen
Durchführung	Nationale italienische Regierung
Beschreibung	Hauseigentümer*innen konnten 110 Prozent der Ausgaben für energetische Sanierungen von der Steuer absetzen. Im Februar 2023 reduzierte die italienische Regierung die steuerliche Absetzbarkeit auf 90 Prozent der Kosten.
Ergebnisse	Mit der Änderung der Höhe der Absetzbarkeit ist die Erreichung des Ziels des Instruments, bis Dezember 2025 100.000 Gebäude zu sanieren, nicht mehr sicher.
Einschränkungen	Dieses Instrument ist sozial regressiv, da es eher wohlhabenden Haushalten in Einfamilienhäusern als einkommensschwachen Haushalten in Mehrfamilienhäusern zugute kommt.

Energieeffizienz in Gebäuden mit mehreren Wohneinheiten – Lettland	
Verfügbare Mittel	K.A.
	Nicht mehr existent
Art der Maßnahme	Finanzielle Unterstützung
Anspruch auf Unterstützung	Wohneigentümergeinschaften mit hohem Anteil vulnerabler Eigentümer*innen
Durchführung	Das lettische Ministerkabinett
Beschreibung	Wenn mindestens 10 Prozent der Wohnungseigentümer*innen innerhalb eines Gebäudes als einkommensschwach eingestuft sind, wird die maximale Förderquote für eine Sanierungsmaßnahme um 10 % erhöht, auf 60 % gegenüber den üblichen 50 %.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	Dieses Programm gibt es nicht mehr, und derzeit fehlt es an Unterstützung für Haushalte, die in Lettland von Energiearmut betroffen sind.

Programm "Stop Smog" – Polen	
Verfügbare Mittel	K.A.
	2021
Art der Maßnahme	Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Die am wenigsten wohlhabenden Haushalte in Einfamilienhäusern.
Durchführungsstelle	„Projektträger“ sind die Kommunen; die Mittel werden national verwaltet und bereitgestellt.
Beschreibung	Das Programm unterstützt den Austausch ineffizienter Heizungssysteme und die energetische Modernisierung von Einfamilienhäusern im Eigentum von Haushalten, die am stärksten von Energiearmut betroffen sind.
	Im Rahmen des Programms werden Zuschüsse in Höhe von bis zu 100 Prozent der förderfähigen Kosten für die Dokumentation der Energieeffizienz gewährt, z. B. für Energieaudits, außerdem für den Austausch von Heizungsanlagen, energetische Gebäudesanierungen und den Anschluss an Fernwärme- und Gasversorgungsnetze. Die Förderung ist auf einen Höchstbetrag von 53.000 PLN (11.500 EUR) begrenzt.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Programm für saubere Luft - Polen	
Verfügbare Mittel	6,4 Milliarden PLN (2024-2029) (Noka et al. 2024)
	Seit 2019
Art der Maßnahme	Förderung von Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte in Einfamilienhäusern; Förderhöhe gestaffelt nach Höhe des Haushaltseinkommens, Keine Förderung sehr hoher Einkommen.
Durchführung	Lokale Behörden bei den Wojewodschaften [WFOSIGW] prüfen die Anträge; die Nationalregierung stellt die Mittel bereit
Beschreibung	<p>Die Unterstützung umfasst die Durchführung von Energieaudits, den Austausch von Heizungsanlagen und energetische Gebäudesanierungen.</p> <p>Es gibt drei Stufen der Förderung, die sich nach dem Einkommen der Haushalte richten; die Grundförderung erhalten Haushalte mit einem Jahreseinkommen von bis zu bis zu 135.000 PLN (30.000 EUR). Einkommen mit einem Jahreseinkommen von bis zu 66.000 PLN (14.500 EUR) haben Anspruch auf eine erhöhte Förderung. Haushalte mit einem noch geringeren Einkommen Anspruch auf die höchste Förderung haben.</p> <p>Es gibt vier verschiedene Arten der Förderung, wobei einige nur den Haushalten mit geringen Einkommen zur Verfügung stehen: Zuschuss; Darlehen an Gemeinden, die diese als Zusatzfinanzierung an die Antragsberechtigten weiterreichen; Zuschuss zur teilweisen Rückzahlung eines Bankdarlehens; Zuschuss mit Vorfinanzierung.</p>
Ergebnisse	<p>Bis heute wurden über 832.000 Anträge eingereicht und fast 690.000 Verträge unterzeichnet. Mit den Mitteln werden 145.520 Familien in Polen unterstützt und 111.260 Heizungsanlagen ersetzt.</p> <p>Das Programm wird dazu beitragen, die Energieeffizienz von 97.010 Gebäuden zu verbessern. Es wird eine Emissionsminderung von 0,5 Millionen Tonnen CO_{2e}- pro Jahr erwartet (Ziel bis 2030).</p>
Einschränkungen	K.A.

Programm für warme Wohnungen – Polen	
Verfügbare Mittel	1,75 Milliarden PLN (EUR 410 million; Noka et al.)
	2023
Art der Maßnahme	Förderung von Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Eigentümer von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern; je nach Haushaltseinkommen werden drei Stufen der Unterstützung angeboten. Haushalte mit hohem Einkommen erhalten keine Förderung; Begünstigte in den am stärksten verschmutzten Gemeinden erhalten mehr Mittel.
Durchführung	Gemeinden beantragen die Mittel und geben sie an die Antragstellenden weiter
Beschreibung	<p>Hauptziel des Programms ist die Verbesserung der Luftqualität durch den Ersatz von Kohleheizungen.</p> <p>Die Zuschüsse aus diesem Programm reichen von 15.000 PLN (3.300 EUR) bis 37.500 PLN (8.300 EUR), je nach Einkommen des Haushalts. Je nach Einkommen beträgt der Zuschuss 30, 60 oder 90 Prozent der förderfähigen Kosten. Je höher das Einkommen, desto geringer die Förderung.</p> <p>Es werden die Durchführung von Energieaudits, die Modernisierung von Zentralheizungs- und Warmwassersystemen inkl. des Energieträgerwechsels, der Anschluss an ein Wärmenetz, sowie der Austausch von Fenstern und Türen gefördert.</p>
Ergebnisse	In den zwei Ausschreibungsrunden bewarben sich 374 Gemeinden in der ersten und 512 Gemeinden in der zweiten Runde (Noka, Cludius, Kenkmann, Hüneck, Unger, Dolinga und Neugebauer 2024).
Einschränkungen	K.A.

Termo-Programm – Polen	
Verfügbare Mittel	K.A.
	K.A.
Art der Maßnahme	Förderung von Energieeffizienz
Anspruch auf Unterstützung	Eigentümer von Wohngebäuden
Durchführung	Nationale Regierung Polens, subventioniert durch EU-Mittel.
Beschreibung	Das Programm „Termo“ fördert die energetische Sanierung von Mehrfamilienhäusern und die Installation von Heizsystemen, die mit erneuerbaren Energien betrieben werden.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Maßnahmen im Rahmen des Partnerschaftsabkommens der Europäischen Kommission mit der Slowakei (2021 bis 2027) (Mariničová et al. 2023)	
Verfügbare Mittel	722 Mio. EUR + eine vorläufige zusätzliche Zuweisung von 42 Mio. EUR
Zeitleiste	2021-2027
Art der Maßnahme	Förderung Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Öffentliche Gebäude und Mehrfamilienhäuser, marginalisierte Roma-Gemeinschaften.
Durchführung	Slowakei
Beschreibung	Das Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Slowakei für den Zeitraum 2021 bis 2027 hat 4,2 Mrd. EUR zur Erhöhung der Energieeffizienz von öffentlichen Gebäuden und Mehrfamilienhäusern bereitgestellt. Weitere 680 Mio. EUR sind für die Verbesserung der Lebensbedingungen marginalisierter Roma-Gemeinschaften vorgesehen, insbesondere für Bau- und Sanierungsprojekte für nachhaltigen Wohnraum.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	Die Slowakei hat traditionell Schwierigkeiten, einkommensschwache und marginalisierte Haushalte durch staatliche Programme zu unterstützen.

Maßnahmen des Recovery and Resilience Plans der Slowakei	
Verfügbare Mittel	528,8 Mio. EUR
Zeitleiste	2022-2026
Art der Maßnahme	Förderung Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Das Haus muss in der Eigentumsurkunde als "Familienhaus" aufgeführt sein, und der Haushalt muss von Energiearmut bedroht sein (ein Indikator ist, dass das Haushaltseinkommen weniger als 6680,80 EUR für das Jahr 2022 beträgt)
Durchführung	Slowakische Umweltagentur
Beschreibung	Das Programm bietet einen Zuschuss in Höhe von 75 Prozent der förderfähigen Kosten. Benachteiligte Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, können 100 Prozent Zuschuss beantragen. Bei einer Mindestenergieeinsparung von 30 Prozent werden Ausgaben bis zu 15.000 EUR bezuschusst, bei einer Mindestenergieeinsparung von 60 Prozent werden Ausgaben bis zu 19.000 EUR bezuschusst.
Ergebnisse	Das Programm sah vor, bis Mitte 2026 30.000 Wohnungen zu renovieren. Insgesamt gingen bisher jedoch nur 1.475 Anträge ein, von denen nur 119 von einkommensschwachen Haushalten gestellt wurden.
Einschränkungen	Dieses Programm wurde bisher kaum angenommen.

MaPrimeRénov' – Frankreich	
Verfügbare Mittel	8,6 Mrd. EUR (2020-2023)
Zeitleiste	Seit 2020
Art der Maßnahme	Förderung Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit niedrigem Einkommen
Durchführung	Nationale Wohnungsbaubehörde
Beschreibung	Dieses Programm bietet finanzielle Unterstützung für die Installation von emissionsarmen Heizungen in Gebäuden, die älter als 15 Jahre sind. Die finanzielle Unterstützung wird in Form eines Festbetrags gewährt, der sich nach den durchgeführten Sanierungsmaßnahmen und dem Einkommen des Haushalts richtet.
Ergebnisse	2 Millionen sanierte Häuser, von denen 69 % ohne Förderung nicht renoviert worden wären Geminderter Energieverbrauch um 14,44 TWh/Jahr Fördermittel in Höhe von 8,6 Milliarden Euro wurden verausgabt
Einschränkungen	Komplexe Antragstellung erschwert Nutzung des Programms

Programm für energiesparende Haushalte – Griechenland	
Verfügbare Mittel	778 Mio. EUR
Zeitleiste	2018
Art der Maßnahme	Förderung Energieeffizienz
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit niedrigem Einkommen, Eigenheimbesitzer
Durchführung	Griechische Entwicklungsbank
Beschreibung	Dieses Programm fördert energetische Sanierungen von Wohngebäuden. Zu den geförderten Maßnahmen gehören die Umstellung von Heiz- und Kühlsystemen und die Installation von EE-Anlagen. Der Zuschuss richtet sich nach dem Einkommen; Haushalte der niedrigsten Einkommensstufe erhalten einen Zuschuss von 85 Prozent. Die maximal förderfähigen Maßnahmen sollten 25.000 EUR nicht überschreiten.
Ergebnisse	Etwa 50.000 Wohnungen wurden bisher mit Programmmitteln saniert. Die erwarteten Energieeinsparungen werden auf insgesamt etwa 700 GWh geschätzt.
Einschränkungen	K.A.

Programm "Grüne Nachbarschaften" – Griechenland	
Verfügbare Mittel	K.A.
Zeitleiste	2011
Art der Maßnahme	Förderung Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit geringem Einkommen; sozialer Wohnungsbau
Durchführung	Zentralregierung, Energieagenturen, lokale Behörden
Beschreibung	Gewährung von Zuschüssen für die energetische Sanierung von Sozialwohnungen auf den nearly zero energy building - Standard
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Programm "Wärmere Wohnungen" – Irland	
Verfügbare Mittel	Voraussichtliches Budget von 210 Mio. EUR im Jahr 2024
Zeitleiste	Seit 2000
Art der Maßnahme	Förderung von Effizienzmaßnahmen
Anspruch auf Unterstützung	Hauseigentümer die Sozialhilfe beziehen
Durchführung	Behörde für nachhaltige Energie Irland
Beschreibung	<p>Dieses Programm bietet antragsberechtigten Hausbesitzenden kostenlose Energieeffizienz-Verbesserung des Gebäudes.</p> <p>Zunächst kommt ein Sachverständiger in die Wohnung und gibt Empfehlungen für die energetische Sanierung.</p> <p>Diese Modernisierungen umfassen eine Reihe von Dämmmaßnahmen, neue Heizsysteme und den Austausch von Fenstern. Das Programm adressiert vorrangig Gebäude, die vor 1993 gebaut wurden und eine Energieeffizienzklasse unter E aufweisen.</p>
Ergebnisse	<p>Gesamtausgaben: 58,65 Millionen Euro (2022)</p> <p>Durchschnittliche Ausgaben pro Haushalt: 18.753 Euro (2022)</p> <p>149.000 kostenlos umgesetzte Maßnahmen zwischen 2000 und 2022.</p>
Einschränkungen	K.A.

6.5.5 Widerstandsfähigkeit: Direktzahlungen und Sondertarife

Haushaltssozialtarif für Strom – Griechenland	
Verfügbare Mittel	K.A.
Zeitleiste	Seit 2011
Art der Maßnahme	Regulatorische Maßnahme
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit geringem Einkommen, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen, Menschen, die lebenserhaltende Maßnahmen benötigen, und andere gefährdete Gruppen
Durchführung	Energieversorgende und das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel
Beschreibung	Dieses Programm bietet berechtigten Haushalten einen ermäßigten Stromtarif. Die Höhe des Tarifs richtet sich nach der Größe des Haushalts. Haushalte, die diesen Tarif erhalten, haben automatisch Anspruch auf weitere Sozialmaßnahmen wie die Möglichkeit der teilweisen und zinslosen Zahlung von Stromrechnungen und den Schutz vor Stromabschaltungen.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Brennstoffzulage – Irland	
Verfügbare Mittel	Gesamtausgaben: 4,7 Mrd. EUR (2022)
Zeitleiste	Seit 1988
Art der Maßnahme	Finanzielle Unterstützung als Direktzahlung
Anspruch auf Unterstützung	Sozialhilfeempfänger
Durchführung	Abteilung für Sozialschutz
Beschreibung	Dieses Programm bietet direkte Einkommensunterstützung für Haushalte, die langfristig Sozialhilfeleistungen erhalten. Es bietet einen Zuschuss von 33 EUR pro Woche zur Deckung der Heizkosten.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	K.A.

Boni für Energie und Gas – Italien	
Verfügbare Mittel	K.A.
Zeitleiste	K.A.
Art der Maßnahme	Direktzahlungen
Anspruch auf Unterstützung	Ein Bonus wird automatisch gewährt, wenn das Jahreseinkommen des Haushalts unter einem festgelegten Schwellenwert liegt (der für 2023 auf 15 000 EUR und für Familien mit mindestens vier Kindern auf 30 000 EUR festgelegt wurde).
Durchführung	Nationale italienische Regierung
Beschreibung	K.A.
Ergebnisse	K.A.
Einschränkungen	Um in den Genuss der Prämien zu kommen, muss der/die Einzelne Angaben zu seinem/ihrer Einkommen machen, indem er/sie eine jährliche Einkommenserklärung abgibt. Diese wird jedoch nicht von allen Betroffenen ausgefüllt – diese können die Mittel dann nicht beantragen. Außerdem reichen die Bonuszahlungen oft nicht aus, um finanzielle Härten zu mildern.

Elektrizitäts- und Gasfonds - Belgien	
Verfügbare Mittel	K.A.
Zeitleiste	K.A.
Art der Maßnahme	Finanzielle Unterstützung
Anspruch auf Unterstützung	Haushalte mit niedrigem Einkommen
Durchführung	Öffentliches Zentrum für soziale Wohlfahrt
Beschreibung	Der Fonds bietet Haushalten, die Schwierigkeiten haben, ihre Gas- und Stromrechnungen zu bezahlen, Unterstützung an. Zu den Unterstützungsmaßnahmen gehören die Aushandlung von Zahlungsplänen mit den Versorgern und die Begleichung offener Rechnungen. Zu den vorbeugenden Maßnahmen gehören der Kauf energieeffizienter Geräte, ein Monitoring des Energieverbrauchs und die finanzielle Unterstützung von Sanierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz.
Ergebnisse	Die Zahl der Haushalte, die finanzielle Unterstützung benötigen, ist von 52.184 im Jahr 2008 auf 28.895 im Jahr 2015 gesunken.
Einschränkungen	K.A.

7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Energiearmuts-Dreieck – Ursachen und Ansatzpunkte.....	6
Abbildung 2:	Überblick der betrachteten Maßnahmen.	10
Abbildung 3:	Darstellung der Zusammenhänge im Mikrosimulationsmodell SEEK-DE des Öko-Instituts.....	13
Abbildung 4:	Definition von vulnerablen Kunden und Haushalten in EU-Regelungen im Überblick.....	22
Abbildung 5:	Energiearmut und vulnerable Gruppen.....	25
Abbildung 6:	Energiearmuts-Dreieck – Ursachen und Ansatzpunkte.....	27
Abbildung 7:	Indikatoren: Wofür brauchen wir Indikatoren?.....	29
Abbildung 8:	Indikatoren für Energiearmut nach EED Art. 8 Abs. 3.	31
Abbildung 9:	Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte pro Dezil für unterschiedliche Indikatoren und -kombinationen – nur Wärmeausgaben.....	42
Abbildung 10:	Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte pro Dezil für unterschiedliche Indikatoren und -kombinationen – Wärme- und Stromausgaben.	43
Abbildung 11:	Überblick ausgewählter Persona.	48
Abbildung 12:	Vorschläge für neue Instrumente und Zuordnung zu Persona.....	55

8 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: EED-Default Indikator: Anteil und Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte	7
Tabelle 2: Indikatorenkombinationen aus hohen Wärmeausgaben bzw. Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Energieeffizienz (Jahr 2023): Anzahl und Anteil der von Energiearmut betroffener Haushalte	8
Tabelle 3: Indikatorenkombinationen aus hohen Wärmeausgaben bzw. Strom- und Wärmeausgaben und sehr schlechter Energieeffizienz (Jahr 2023): Anzahl und Anteil der von Energiearmut betroffener Haushalte	39
Tabelle 4: EED-Default Indikator: Anteil und Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte	40
Tabelle 5: Kombination aus hohen Wärmeausgaben und schlechter Energieeffizienz	41
Tabelle 6: Differenzierung nach Wohnverhältnis und Gebäudeart	44
Tabelle 7: Differenzierung nach Alter des Haushaltsvorstands	45
Tabelle 8: Übersicht zu qualitativer Einschätzung der Wirkung der bestehenden Instrumente auf Einsparungen in der betrachteten Zielgruppe	51
Tabelle 9: Anteile nach Einkommen in der Förderung (BEG-EM 2022) sowie Eigentümerhaushalte insgesamt	52
Tabelle 10: Vorgeschlagene Förderkonditionen für eine Reform des Einkommensbonus in der BEG	61

9 Abkürzungen

BauGB	Baugesetzbuch
BEG	Bundesförderung für effiziente Gebäude
BEG EM	Bundesförderung für effiziente Gebäude - Einzelmaßnahmen
BEG WG	Bundesförderung für effiziente Gebäude - Wohngebäude
CEE	Certificats d' Économies d' Énergie
ECO	Energy Company Obligation
EED	Energieeffizienz-RL
EEOS	Energieeinsparverpflichtungssysteme
EnEfG	Energieeffizienzgesetz
EnSimiMaV	Energiekrise mit der Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen
EPBD	Gebäudeeffizienz-RL
ErwG	Erwägungsgrund
ETS 2	Emissionshandelssystem für Heiz- und Kraftstoffe
EU	Europäische Union
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
Gas/H2D	Gas-/H2-Binnenmarkt-RL
GG	Grundgesetz
IEMD	Elektrizitätsbinnenmarkt-RL
KSF-VO	Klima-Sozialfonds-Verordnung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RL	Richtlinie
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
WoGG	Wohngeldgesetz
WPG	Wärmeplanungsgesetz
zVE	zu versteuerndes Einkommen

