

Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGKV

Kurzzusammenfassung

Mannheim, 8. September 2016

Peter Heindl
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Andreas Löschel
Universität Münster

The logo for ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) consists of the letters 'ZEW' in a large, bold, white sans-serif font. The background of the logo is a blue vertical bar on the right side of the page, which also features a white dotted world map and three upward-trending lines in white, red, and yellow.

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

Dr. Peter Heindl

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43
68034 Mannheim

E-Mail heindl@zew.de

Telefon +49 621-1235-206

Telefax +49 621-1235-226

Das Vorhaben untersucht die Ursachen von Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGKV (kurz: Stromsperren) sowie Handlungsoptionen zur Minderung der Stromsperren. Derzeit ist folgendes Verfahren gesetzlich vorgesehen, das Versorger bei Stromsperren einzuhalten haben. Eine Sperre darf erst angedroht werden, wenn Zahlungsrückstände von mindestens 100 Euro vorliegen. Danach darf zunächst nur eine Androhung der Stromsperre erfolgen, wobei zur Begleichung der ausstehenden Beträge, eine Frist von mindestens vier Wochen gesetzlich vorgegeben ist. Anschließend muss die Stromsperre mindestens drei Tage vor der Umsetzung schriftlich angekündigt werden. Eine Stromsperre ist nach den Vorgaben der StromGKV nicht zulässig, wenn diese außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung steht oder wenn hinreichende Aussicht besteht, dass der Kunde seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommt. Im Jahr 2014 wurde in 351.802 Fällen eine Stromsperre umgesetzt.

Ursachen von Versorgungsunterbrechungen

Die von Stromsperren betroffenen Haushalte verfügen häufig, aber nicht ausschließlich, über ein geringes Einkommen. Stromsperren teilen sich etwa im Verhältnis 1:1 auf Haushalte in Grundsicherung (SGB II oder SGB XII) und Haushalte ohne Bezug solcher Leistungen auf. Stromsperren sind nicht ausschließlich ein Problem zu geringen Einkommens. Zwar verfügen die Betroffenen häufig über geringes Einkommen, hinzu treten aber insbesondere psychologische und kognitive Aspekte. Plötzliche Veränderungen im Lebensumfeld der Betroffenen sind weitere wichtige Risikofaktoren, z.B. der Übergang in Rente oder Arbeitslosigkeit, Geburt eines Kindes, Erkrankungen usw. In diesen Fällen kommt es oft zu einer Veränderung der Einnahmen oder der Konsummuster der Haushalte, wobei die Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben schnell ins Ungleichgewicht geraten kann. Zwar sind Einkommen und Stromkosten wichtige Kontextfaktoren, den Ausschlag für das Auftreten von Stromsperren geben aber meist weitere Faktoren, welche gemeinsam auftreten können, etwa fehlende Finanz- und Planungskompetenz, ein verhältnismäßig hoher Stromverbrauch, kritische Lebenssituationen oder bereits bestehende Schulden. Das Problem der Stromsperren ist mithin nicht auf Einkommensarmut reduzierbar. Empirische Untersuchungen legen zudem nahe, dass ein moderater Einkommenstransfer, die finanziellen Sorgen von Haushalten nur in sehr geringem Umfang mindert, was vor dem Hintergrund der Stromsperren, auf die Notwendigkeit differenzierterer Maßnahmen zur deren Minderung hinweist.

Maßnahmen gegen Versorgungsunterbrechungen

Um die Treffsicherheit der Maßnahmen gegen Versorgungsunterbrechungen zu gewährleisten, sollte möglichst direkt auf die eigentlich ausschlaggebenden Ursachen für Stromsperren eingegangen werden. Die oben genannten „multiplen Problemlagen“ haben erhebliche Bedeutung für die Ausgestaltung möglicher Maßnahmen.

Der eher indirekte Einfluss von Einkommen und Stromkosten auf Versorgungsunterbrechungen legt nahe, dass diese zwar für die jeweils Betroffenen langfristig von Bedeutung sind, aber geringen Einfluss auf das unmittelbare Auftreten von Stromsperren haben. Erfahrungen

aus Frankreich bestätigen dies. Dort kommen etwa drei Millionen Haushalte in den Genuss von Sozialtarifen beim Strom, wobei diese Maßnahme kaum Einfluss auf die Häufigkeit von Stromsperren hatte. Zudem könnten sozialpolitisch motivierte Eingriffe in den Strommarkt (z.B. Sozialtarife), negative Auswirkungen auf den Wettbewerb der Stromanbieter haben, etwa wenn sie Grundversorgern größere Sozialpflichten auferlegen als anderen Versorgern oder wenn dies mit großen administrativen Lasten verbunden wäre. Aus diesen Gründen wird von solchen Eingriffen abgeraten. Vor dem Hintergrund der „multiplen Problemlagen“ bei den Stromsperren, beseitigt eine pauschale Erhöhung von Sozialleistungen nicht die Ursachen, und ist daher zumindest als alleiniger Lösungsansatz nicht zielführend. Zwar gibt es Hinweise darauf, dass die Regelbedarfe für Strom in der Grundsicherung in einigen Fällen sehr knapp bemessen sind, etwa wenn Warmwasser dezentral (mit elektrischem Boiler) bereitete wird. Die Frage nach der Angemessenheit der Leistungen muss aber in einen breiteren Kontext eingeordnet und kann nicht alleine mit Blick auf Stromsperren beantwortet werden.

Die Sozialgesetzgebung in Deutschland sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, welche zur Abwendung oder Aufhebung von Stromsperren geeignet sind. Hier besteht kein grundsätzlicher Handlungsbedarf. Allerdings berichten Verbraucherschützer, dass die bestehenden Regelungen teils sehr unterschiedlich angewendet werden. Daher könnte eine stärkere Sensibilisierung der verschiedenen Leistungsträger für das Problem der Stromsperren vorgenommen werden, welche zu einer verbesserten Anwendung der bestehenden Regelungen beiträgt. Auch Kooperationen zwischen Leistungsträgern, Versorgern und der Verbraucherberatung sollten ausgebaut werden. Wegen starker regionaler Unterschiede und Unterschieden bei der Zuständigkeit verschiedener Institutionen, kann diese Kooperation aber kaum gesetzlich geregelt werden. Stattdessen sollten freiwillige Initiativen gestärkt werden.

Prepaid-Stromzähler (PPZ) werden in Deutschland nur in geringem Ausmaß eingesetzt (2014: 17.300 Entnahmestellen laut Bundesnetzagentur), weil sie Kosten verursachen, welche derzeit aus Sicht der Versorger nur in Einzelfällen betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen sind. Im Vereinigten Königreich sind PPZ als zwingende Alternative für Haushalte mit Zahlungsrückständen gesetzlich vorgeschrieben. Zwar ist dort die Anzahl der offiziellen Stromsperren sehr gering. Es erfolgt jedoch regelmäßig eine de facto Versorgungsunterbrechung („Selbstabschaltung“) bei denjenigen Haushalten, welche ihr PPZ-Guthaben nicht rechtzeitig aufladen bzw. aufladen können. PPZ haben den Vorteil einer sehr direkten Kosten- und Verbrauchsrückmeldung. Zudem entfallen Kosten der Ab- und Anschaltung bei Stromsperren (in Deutschland ca. 100 Euro). Allerdings werden die genannten „Selbstabschaltungen“ – jedenfalls derzeit – nicht als „Stromsperren“ erfasst. Die Ursachen können so nicht unbedingt beseitigt werden, lediglich das Problem als solches ist nicht mehr sichtbar. Ein verbindlicher PPZ-Einsatz bei Zahlungsrückständen könnte jedoch ein weiteres Marktsegment schaffen, wenn die Kosten des PPZ-Einsatzes von den PPZ-Kunden getragen würden. Es ist davon auszugehen, dass PPZ-Kunden in diesem Fall höhere Stromkosten im Vergleich zur normalen Grundversorgung zu tragen hätten. Dies würde zusätzliche Lasten für die Betroffenen mit sich bringen. Zudem könnte der Wechsel aus dem PPZ-Segment zu anderen Anbietern für Haushalte mit schlechter Bonität schwierig sein („Lock-In-Effekt“).

Gezielte schriftliche Information der Kunden oder ergänzende direkte mündliche Ansprache, kann erheblich zur Minderung von Stromsperrern beitragen. Bisher wird die Androhung einer Stromsperre häufig mit einer Mahnung übermittelt. Sie steht dabei im Fließtext. Die Androhung sollte jedoch in klar verständlicher und optisch abgehobener Weise erfolgen, um das Problembewusstsein der Betroffenen zu stärken. Dabei sollten auch die zu erwartenden Mehrkosten im Fall einer Sperre dargelegt werden. Zudem wären konkrete Verhaltensempfehlungen sinnvoll, etwa der Verweis, dass zur Klärung der Problematik zügig das Servicecenter des Versorgers kontaktiert werden soll. Derartige „weiche“ Maßnahmen, werden als potenziell sehr wirksam diskutiert, und könnten auch verbindlich vorgesehen werden, ohne dass dies erhebliche Mehrkosten bei Versorgern und Verbrauchern verursacht.

Die Verbesserung der Energieeffizienz und die Förderung des bewussten Umgangs mit Energie, können gerade in Haushalten mit geringem Einkommen zu erheblichen Entlastungen beitragen. Solche Maßnahmen helfen zwar nicht akute Stromsperrern abzuwenden, sie wirken aber vorbeugend und sind daher, auch im Kontext der Energiewende, sehr sinnvoll. Besonders hervorzuheben sind die Angebote des „Stromspar-Check“ der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen. Schließlich spielt die Verbraucherberatung eine große Rolle um Stromsperrern zu vermeiden. Zuvor genannte Beratungsangebote sollten gestärkt oder punktuell erweitert werden. Es ist dabei besonders darauf hinzuwirken, dass solche Angebote zügig angenommen werden, um das Auflaufen hoher Forderungen zu vermeiden. Gerade hier ist gezielte Information und die freiwillige Kooperation verschiedener Stellen (Versorger, Sozialleistungsträger, Verbraucherzentralen), etwa der gezielte Verweis auf konkrete Hilfsangebote, sehr wichtig.

Perspektivisch, also eher mittelfristig, sollte auch darauf hingewirkt werden, überproportional hohe Steigerungen der Strompreise zu vermeiden, weil diese regressiv wirken, und so zu Belastungen führen, welche gerade bei Haushalten mit geringem Einkommen ins Gewicht fallen. So kann die Bezahlbarkeit von Energie langfristig gewährleistet werden, was in einem breiteren sozialen Kontext von großer Bedeutung ist und mithin der Vorbeugung von Stromsperrern dient.

Zusammenfassende Empfehlungen

Auf Basis der Analyse von Ursachen und möglicher Maßnahmen zur Verminderung von Versorgungsunterbrechungen können folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

Ein Ausbau bestehender Beratungsangebote (z.B. Verbraucherberatung), flankiert durch verstärkte freiwillige Kooperationen zwischen Versorgern, Beratungsstellen und Sozialleistungsträgern adressiert das Problem der Stromsperrern besonders wirksam. Diese Maßnahmen sollten durch eine klare und deutliche Darstellung der Sperrandrohung und der daraus folgenden Kosten, ggf. auch durch Handlungsempfehlungen und durch die direkte Ansprache der Kunden durch die Versorger, ergänzt werden. Die Beratung hinsichtlich des rationalen Umgangs mit Energie und die Verbesserung der Energieeffizienz in Haushalten mit geringem Einkommen, wirken zudem vorbeugend und sollten gestärkt werden. Außerdem könnte die

Anwendung der bestehenden sozialrechtlichen Regelungen verbessert werden (z.B. Vergabe von Kleinkrediten zum Abbau von Stromschulden), wozu eine stärkere Sensibilisierung der Leistungsträger für das Problem der Stromsperren sinnvoll erscheint.

Grundsätzlich ist auch der Einsatz von Prepaid-Zählern (PPZ) erwägenswert. Dabei besteht eine schnellere Verbrauchsrückmeldung und administrative Kosten der Stromsperre entfallen. Der Einsatz von PPZ (Einbau und Betrieb) ist aber mit Kosten verbunden, welche für die Versorger betriebswirtschaftlich tragbar sein müssen. Werden die PPZ-Kosten auf die PPZ-Kunden umgelegt, könnte ein neues Marktsegment entstehen, in dem PPZ-Kunden höhere Strompreise als andere Kunden haben. Der verbreitete Einsatz von PPZ muss daher sorgfältig gegen die möglichen Nachteile („Selbstsperre“ der PPZ-Kunden, Kosten für Verbraucher oder Versorger) abgewogen werden.