

Heindl, Peter; Löschel, Andreas

Research Report

Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

ZEW-Gutachten und Forschungsberichte

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heindl, Peter; Löschel, Andreas (2016) : Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/148353>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

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

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Energie

Mannheim, 12. Oktober 2016

Peter Heindl
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Andreas Löschel
Universität Münster

The logo for ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) features the letters 'ZEW' in a large, bold, white sans-serif font. The background of the logo is a blue square with a white dotted pattern that forms a stylized world map.

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

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Wirkungszusammenhänge bei einer Versorgungsunterbrechung	6
2.1	Situation in Privathaushalten	6
2.1.1	Einkommen und Vermögen der Haushalte	6
2.1.2	Energiekonsum	7
2.1.3	Energiearmut	11
2.1.4	Versorgungsunterbrechungen bei Haushalten	15
2.1.5	Mögliche Ursachen von Zahlungsrückständen und Versorgungsunterbrechungen	20
2.1.6	Stand der Forschung	23
2.1.7	Datenauswertung	26
2.1.8	Zwischenfazit: Stromsperrern bei privaten Haushalten	31
2.2	Situation bei Unternehmen	33
3	Positionen von Verbänden und Unternehmen	36
3.1	Sozialverbände und Verbraucherschutz	36
3.1.1	Paritätischer Wohlfahrtsverband	36
3.1.2	Deutscher Caritasverband	37
3.1.3	Erfahrungen aus der Beratungspraxis	38
3.1.4	Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen	39
3.2	Vertreter der Wirtschaft	41
3.2.1	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft	41
3.2.2	Verband der kommunalen Unternehmen e.V.	43
3.2.3	Versorger A	44

3.2.4	Versorger B	46
4	Ansätze um Versorgungsunterbrechungen besser vermeiden zu können	48
4.1	Ordnungsrahmen	48
4.2	Mögliche Handlungsoptionen.....	49
4.2.1	Inklusionskontingente.....	50
4.2.2	Weitere Tarifstrukturen und Finanzierungsmodelle	53
4.2.3	Prepaid-Zähler.....	54
4.2.4	Energieeffizienz im Haushalt.....	58
4.2.5	Nudging und gezielte Informationsdarreichung.....	60
4.2.6	Liquiditätsbeihilfen	61
4.2.7	Institutionelle Reaktion.....	65
4.2.8	Anpassung der Sozialleistungen	67
4.2.9	Beratungsangebote.....	68
4.2.10	Zwischenfazit	71
4.3	Perspektivische Handlungsfelder.....	74
5	Zusammenfassung	77

1 Einleitung

Das Problem der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 StromGKV (fortan kurz „Stromsperren“), hat in den vergangenen Jahren erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erfahren und Rufe nach Maßnahmen zur Minderung von Stromsperren wurden laut. Wie die Bundesnetzagentur (BNetzA) berichtet, wurden im Jahr 2014 in 351.802 Fällen Stromsperren umgesetzt (BNetzA, 2016). Dies betrifft etwa 0,8% der Haushaltskunden nach der Definition der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGKV). Dabei war im Verlauf der letzten Jahre ein leichter Anstieg der Zahl der Stromsperren zu beobachten.

Stromsperren finden nach den Regelungen in §19 Abs. 2 StromGKV aus Gründen des Verbraucherschutzes unter engen Voraussetzungen statt. Damit eine Sperre angedroht werden darf, müssen 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.

Bisher liegen keine systematischen Untersuchungen zum Problem der Stromsperren vor. Ziel dieses Gutachtens ist es, eine Einschätzung vorzunehmen, welche Ursachen Stromsperren haben. Darauf aufbauen werden Handlungsoptionen herausgearbeitet, welche zu einer Minderung von Stromsperren beitragen können. Alle verfügbaren Informationen weisen darauf hin, dass Stromsperren aus einem Komplex „multipler Problemlagen“ heraus entstehen. Charakteristisch ist dabei ein geringes Einkommen der betroffenen Haushalte. Dazu treten aber weitere Probleme im Haushalt, welche in Verbindung mit geringen finanziellen Ressourcen zu Stromsperren führen können. Die Vermischung verschiedener Problemkomplexe beim Auftreten von Stromsperren erschwert die Typisierung betroffener

Haushalte, was große Bedeutung für mögliche Maßnahmen zur Minderung von Stromsperrern mit sich bringt. Stromschulden und Stromsperrern sind nicht alleine von geringem Einkommen getrieben. Psychologische und kognitive Aspekte haben einen wichtigen Einfluss. Das Problem der Stromsperrern ist mithin nicht auf Einkommensarmut reduzierbar. Die Ursachen von Stromsperrern werden in Abschnitt 2 besprochen. Dabei werden zunächst die Einkommenssituation und die Entwicklung der Energieausgaben der Haushalte beleuchtet. Anschließend erfolgt eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Häufigkeit von Stromsperrern. Schließlich werden verschiedene Quellen ausgewertet, um Erklärungsansätze für das Auftreten von Stromsperrern zu erarbeiten. Dies umfasst auch eine Betrachtung der Unternehmensseite sowie eine Darstellung von Positionen aus der Praxis, etwa von Sozial- und Wirtschaftsverbänden (Abschnitt 3).

An mögliche Maßnahmen zur Minderung von Stromsperrern sind hohe Anforderungen zu stellen, weil verschiedene Politik- und Wirtschaftsbereiche davon betroffen wären. Dies betrifft zuvörderst den Strommarkt und die sozialen Sicherungssysteme, aber auch die Klima- und Energiepolitik im weiteren Sinne. Mögliche Maßnahmen müssen treffsicher sein, um Stromsperrern entgegen zu wirken. Dazu kommt, dass die Funktion des Strommarktes nicht gestört werden darf, um eine sichere und kosteneffiziente Stromversorgung zu gewährleisten. Auch die Anreizkompatibilität möglicher Maßnahmen ist zu prüfen, um Freifahrerverhalten vorzubeugen. Die verschiedenen Handlungsoptionen, welche sich aus der politischen und akademischen Diskussion ableiten, sind in Abschnitt 4 ausführlich dargestellt. Mögliche Maßnahmen erstrecken sich von Eingriffen in die Tariflandschaft, über den Einsatz von Prepaid-Zählern, bis hin zu Energieeffizienzmaßnahmen und „weichen“ Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten in Problemsituationen. Auf Basis der zugrundeliegenden Bewertungskriterien wird von größeren Eingriffen in das Strommarktdesign oder das Design der sozialen Sicherungssysteme abgeraten. Stattdessen sollte das bereits weit ausgebaute Netz an Hilfs- und Beratungsangeboten punktuell gestärkt bzw. nachjustiert werden, weil Stromsperrern dadurch zielgenau entgegengewirkt werden kann.

2 Wirkungszusammenhänge bei einer Versorgungsunterbrechung

Im Folgenden Abschnitt werden die Wirkungszusammenhänge bei einer Versorgungsunterbrechung analysiert, welche dann zur Ableitung möglicher Maßnahmen herangezogen werden. Dabei wird zunächst auf private Haushalte eingegangen (Abschnitt 2.1). Ausgangslage ist die Einkommens- und Vermögenssituation und der Energiekonsum der Haushalte. Anschließend wird das Ausmaß der Versorgungsunterbrechungen besprochen, worauf aufbauend die Gründe für das Auftreten der Stromsperrungen untersucht werden. Abschnitt 2.2 widmet sich der Situation bei den Unternehmen. Hier zeigt sich eine deutlich schwächere Ausprägung des Problems, welches vorwiegend im Kleinstgewerbe auftritt. Als breitere Problematik sind Stromsperrungen in Unternehmen, insb. beim Mittelstand und dem verarbeitenden Gewerbe, weder den Verbänden noch den Versorgern bekannt gemacht worden. Sowohl mit Bezug auf die privaten Haushalte, als auch mit Blick auf die Unternehmen, sind die Positionen der Verbände und Unternehmen, welche in Abschnitt 3 dargestellt sind, von großer Bedeutung und tragen zu einem besseren Verständnis der jeweiligen Problemlagen bei.

2.1 Situation in Privathaushalten

2.1.1 Einkommen und Vermögen der Haushalte

Die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sowie des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass die Entwicklung der realen Äquivalenzeinkommen¹ in Deutschland seit den frühen 1980er Jahren über die verschiedenen Einkommensgruppen hinweg nicht gleichmäßig verlaufen ist. Während im Bereich der oberen Einkommen teils deutliche Zuwächse zu beobachten sind, ist bei den unteren Einkommensgruppen ein

¹ Beim Äquivalenzeinkommen handelt es sich um das verfügbare Einkommen eines Haushalts, gewichtet nach der Anzahl der Personen im Haushalt. Die Gewichtung wird auf Basis der sogenannten „neuen OECD-Skala“ vorgenommen. Dies soll die Vergleichbarkeit des Einkommens von Haushalten verschiedener Größe sicherstellen (Kohn & Missong, 2003).

weniger starker Zuwachs oder sogar eine Stagnation zu verzeichnen (Feld & Schmidt, 2016, S. 194). Diese Entwicklung findet ihren Ausdruck in der Zunahme der Einkommensungleichheit, welche vor allem in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zu beobachten war (Corneo, 2015) und sie trug zu einem Anstieg der relativen Armutsgefährdungsquoten in diesem Zeitraum bei (BMAS, 2013, S. 461). Die ungleiche Entwicklung der Einkommen sowie große Unterschiede der Kaufkraft entlang der Einkommensverteilung, legt eine differenzierte Betrachtung der Kostenbelastung der Haushalte durch Energiedienstleistungen nahe. Die Betrachtung von „Musterhaushalten“ zur Einordnung von Verteilungswirkungen der Energie- und Klimapolitik ist nicht ausreichend.

Etwa ein Drittel der Haushalte in Deutschland verfügen über keine nennenswerten Rücklagen (Deutsche Bundesbank, 2016). Nach Daten der Europäischen Statistik „Leben in Europa“ (EU-SILC), können in Deutschland etwa ein Drittel der Haushalte (32,6%) unerwartete Ausgaben in Höhe von ca. 1.000 Euro nicht decken. Einkommen und Vermögen verhalten sich dabei aber nicht linear zueinander. Unter den Haushalten mit geringem Vermögen, finden sich sowohl Haushalte mit hohem, als auch mit niedrigem Einkommen (Deutsche Bundesbank, 2016, S. 67). Dies ist gegeben, weil das Sparen stark vom Lebensalter abhängt (Deaton, 2016). Junge Personen besitzen oft wenig Vermögen, welches im Durchschnitt mit steigendem Alter anwächst, aber mit dem Austritt aus dem Berufsleben wieder abgebaut wird. Bezüglich der Verschuldung entfällt nur ein geringer Teil der Schulden auf Kredite ohne entsprechende sachliche Gegenwerte (z.B. Konsumkredite, Kreditkartenschulden) (Deutsche Bundesbank, 2016, S. 74). Die Schuldenausfallrate bzw. die Anzahl stark negativer Kredit-Ratings hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland kaum verändert (SCHUFA, 2016).

2.1.2 Energiekonsum

Die Versorgung mit Energie – auch mit Strom – ist in einer modernen Gesellschaft ein basales Gut. Dies drückt sich durch geringe Einkommenselastizitäten der Stromnachfrage aus, was bedeutet, dass die Stromkosten unterproportional zum Einkommen ansteigen (Meier et al., 2013; Schulte &

Heindl, 2016). Die Reaktion der Haushalte auf Strompreissteigerungen, ausgedrückt als Preiselastizität, ist abhängig vom Haushaltseinkommen. Haushalte mit geringem Einkommen verhalten sich meist schon vergleichsweise sparsam, wodurch zusätzliche Einsparungen schwerer fallen. Daher fällt die Reduktion des Stromkonsums bei steigenden Preisen in Haushalten mit geringem Einkommen bzw. geringen Konsumausgaben im Durchschnitt kleiner aus als bei Haushalten mit höherem Einkommen/Konsumausgaben. Bei den Haushalten, welche Leistungen in Grundversicherung erhalten („Regelbedarf“) beträgt die Preiselastizität der Stromnachfrage nur etwa $-0,08$ bis $-0,17$ (Aigeltinger et al., 2015). Bei den untersten 25% der Konsumausgaben, also bei Haushalten mit geringem Konsumniveau, beträgt die Preiselastizität $-0,18$, bei den obersten 25% der Konsumausgaben hingegen $-0,57$ (Schulte & Heindl, 2016) (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Preis- und Einkommenselastizität der Stromnachfrage privater Haushalte in Deutschland.

Haushaltstyp	ALGII ^(A)		Einpersonenhaushalt ^(B)		
	„niedrig“	„mittel“	„mittel“	„hoch“	„hoch“
Konsumausgaben* (Einkommensklassen)	Regelbedarf**	0-25%	25-50%	50-75%	75%-100%
Preiselastizität	-0,08 bis -0,17	-0,18	-0,28	-0,38	-0,57
Einkommenselastizität	-	0,26	0,33	0,39	0,49

A: Aigeltinger et al. (2015, S. 10); B: Schulte und Heindl (2016, S. 31-32); Lesehilfe: Die Elastizitäten haben eine Interpretation im Sinne von: „Steigt der Preis [das Konsumbudget] im 1%, so sinken [steigen] die Ausgaben für ein Gut um x%“.

* Die Einkommenselastizität wurde auf Basis der gesamten Konsumausgaben eines Haushaltes berechnet. Die Konsumausgaben können sowohl größer als auch kleiner als das eigentlich verfügbare Haushaltseinkommen sein. Dadurch werden temporäre Effekte des Sparens bzw. Entsparens ausgeblendet. Die Konsumausgaben können ähnlich wie Einkommensklassen interpretiert werden.

** Die Einkommensklasse „Regelbedarf“ überschneidet sich mit der Einkommensklasse 0-25%. Die Regelbedarfe orientieren sich an den untersten 15 bis 20% der Einkommen.

In den vergangenen Jahren sind die Preise für Haushaltsstrom deutlich gestiegen. Lag der Endpreis für Haushaltskunden mit einer monatlichen Abnahmemenge von 2.500 bis 5.000 kWh im Jahr 2007 noch bei 0,20 Euro, so stieg der Preis auf nominal rund 0,30 EUR pro kWh im Jahr 2015 an (Abbildung 1). Der Anstieg der Strompreise ist dabei vor allem auf den im Strompreis enthaltenen Anteil an Steuern, Abgaben und Umlagen zurück zu führen. Der Strompreis ohne Steuern, Abgaben und Umlagen betrug 2007 0,12 Euro und stieg im Zeitverlauf moderat an, auf 0,14 Euro im Jahr 2015.

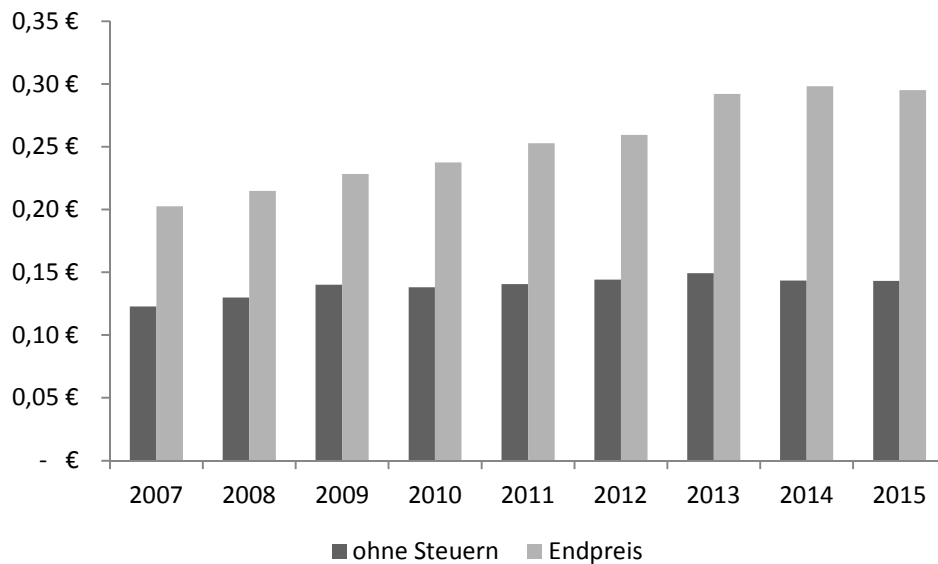


Abb. 1: Entwicklung der Haushaltsstrompreise 2007 bis 2015 in Deutschland mit und ohne Steuern, Abgaben und Umlagen (Abnahmemenge: 2.500 bis 5.000 kWh). Quelle: Eurostat, Serie: nrg_pc_204.

Die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) geben Auskunft über die Belastungen der Haushalte durch die anfallenden Stromkosten. In Abbildung 2 sind diese als Anteil der Stromkosten im Vergleich zum Haushaltseinkommen dargestellt. Die Abbildung gibt zwei wichtige Hinweise. Im Vergleich über die Zeit zeigt sich, dass die Belastungen nicht kontinuierlich gewachsen sind. Nach einer Zeit der Entlastung um 1998, kam es ab

2003 zu einer Zunahme der Ausgabenanteile für Strom. Die Lasten und deren Veränderung über die Zeit sind dabei entlang der Einkommensverteilung unterschiedlich stark ausgeprägt. Während vor allem in den untersten Einkommensgruppen ein starker Anstieg der Lasten ab 2003 zu beobachten ist, fällt die Veränderung der Ausgabenanteile in den oberen Einkommensgruppen kaum ins Gewicht. Dies illustriert die regressiven Effekte, welche steigende Strompreise haben können.

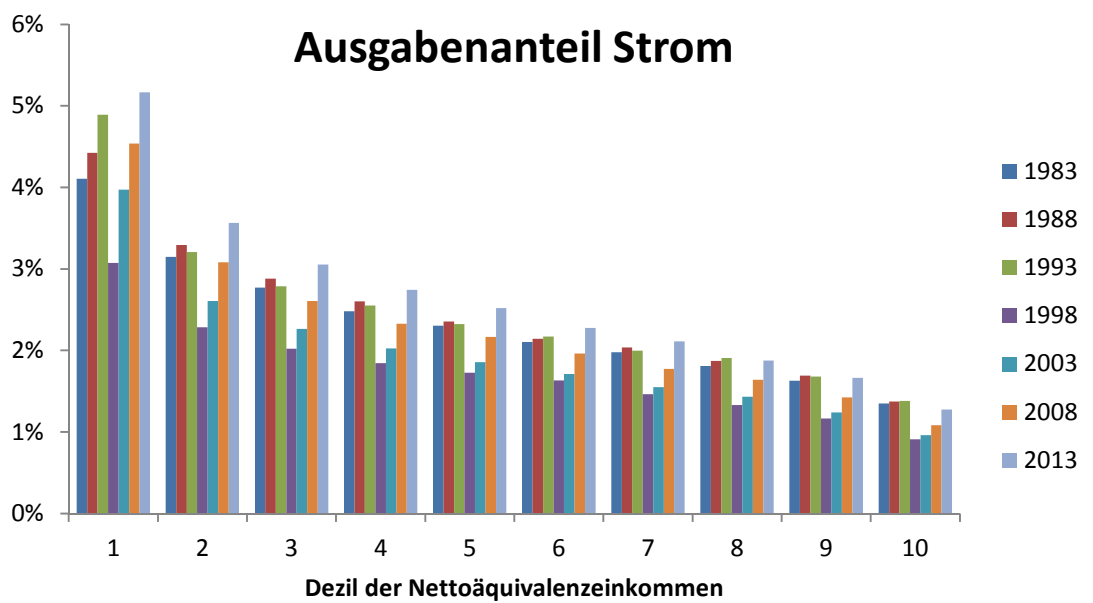


Abb. 2: Anteil der Stromkosten am Haushaltsnettoeinkommen nach Dezil der Einkommensverteilung für die Jahre 1983 bis 2013. Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983-2013.

Betrachtet man die absoluten Ausgaben für Strom über die Einkommensverteilung (Referenz: EVS, 2013), so fällt auf, dass Haushalte, die zu den untersten 10% der Einkommensverteilung gehören, im Durchschnitt vergleichsweise geringe Stromausgaben tätigen (579 Euro pro Jahr). Im zweiten Dezil der Einkommensverteilung sind die Ausgaben bereits deutlich höher (716 Euro pro Jahr). Die Ausgaben steigen dann kontinuierlich an,

auf durchschnittlich um die 1.000 Euro pro Jahr in den oberen Einkommensbereichen.

Regressive Effekte steigender Strompreise stehen in enger Verbindung mit dem Konsumverhalten der Haushalte (Einkommens- und Preiselastizitäten der Stromnachfrage), sie sind ein wesentliches Element problematischer Verteilungswirkungen, welche aus der Umwelt- und Klimapolitik resultieren können (Baker et al., 1989; Baumol & Oates, 1988; Heindl et al., 2014; Kilian, 2008, S. 881 ff.) und tragen tendenziell zur Verschärfung ökonomischer Ungleichheit bei (Grösche & Schröder, 2013; Schulte & Heindl, 2016).²

2.1.3 Energiearmut

Im Zusammenhang mit starken Belastungen durch die Kosten der Energieversorgung (insb. Strom und Wärme) hat sich in der Literatur der Begriff der „Energiearmut“ etabliert. Viele Messverfahren der Energiearmut sind aber mit erheblichen Mängeln behaftet. So führen verschiedene etablierte Messkonzepte zu teils völlig unterschiedlichen Schlussfolgerungen (Heindl, 2015). Einige Messkonzepte verstoßen außerdem gegen zentrale Axiome der Armutsforschung (Heindl & Schuessler, 2015; Schüßler, 2014). Damit Energiearmut überhaupt als eigenständiger Armutsbegriff zu rechtfertigen ist, müssen drei Grundbedingungen erfüllt sein (Heindl et al., 2016):

- i) Es muss ein Zusammenhang mit Grundbedürfnissen bestehen;
- ii) Das Problem darf nicht auf Einkommensarmut reduzierbar sein;
- iii) Das Problem muss dringlich sein.

Der Zusammenhang mit Grundbedürfnissen wurde bereits oben besprochen. Charakteristisch sind hier die Aspekte der *Nicht-Aufschiebbarkeit* und *Nicht-Substituierbarkeit* des Energiekonsums, zumindest über längere Zeiträume.

² Regressive Effekte implizieren eine Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips nach Mill (1848), welches als Prinzip der Finanzierung öffentlicher Aufgaben weit verbreitet ist (Young, 1990).

Die *Nicht-Reduzierbarkeit* auf Einkommensarmut ist dann gegeben, wenn Fragen der Energieeffizienz, also der Umwandlung von Energie in Erfahrungsnutzen unter sonst gleichen Bedingungen, eine wichtige Rolle spielen. In diesem Zusammenhang sind auch verhaltensökonomische Aspekte relevant, welche die Energienutzung beeinflussen, etwa im Zusammenhang mit „energiebezogener Allgemeinbildung“, die rationalen Energiekonsum im Alltag erleichtert.

Das Kriterium der Nicht-Reduzierbarkeit wäre z.B. erfüllt, wenn ein Einkommenstransfer in gleicher Höhe bei den Empfängern zu (stark) unterschiedlichen Wirkungen führen würde. In diesem Fall und unter der Voraussetzung, dass zugleich auch die verbleibenden oben genannten Bedingungen gelten, wäre eine eigenständige Problemauffassung, abseits der herkömmlichen Einkommensarmut, gerechtfertigt oder sogar nötig. Eine solche Wenn-Dann-Bedingung soll zur Identifikation kausaler Problemzusammenhänge beitragen und eine inflationäre Verwendung von Armutsbegriffen verhindern.

In der Praxis können die Stromkosten (z.B. in der Grundsicherung nach SGBII oder SGBXII) insgesamt gut als Pauschale „*pro Kopf*“ angesetzt werden. Sie entfalten als solche eine sinnvolle Anreizwirkung zum sparsamen und umweltfreundlichen Umgang mit Strom (Aigeltinger et al., 2015; Schulte & Heindl, 2016). Zwar spielt die Energieeffizienz im Haushalt, gerade bei Haushaltsgeräten, welche häufig bzw. unverzichtbar genutzt werden, eine große Rolle (z.B. Kühlschrank), jedoch bestehen an anderer Stelle oft Substitutionsmöglichkeiten (z.B. Intensität der Nutzung von Unterhaltungselektronik). Das heißt: beim alleinigen Blick auf Strom sind die Kriterien der Nicht-Substituierbarkeit, der Nicht-Aufschiebbarkeit und mithin der Nicht-Reduzierbarkeit auf Einkommensarmut nicht eindeutig erfüllt.

Zum Vergleich ist hier an die Kosten der Heizung zu denken. Heizkosten sind in erheblichem Maße von der Heiztechnologie sowie vom energetischen Gebäudezustand beeinflusst. Ein einheitlicher Einkommenstransfer würde hier zu sehr stark unterschiedlichen Wirkungen führen: mit einem bestimmten festen Geldbetrag könnten in einigen Fällen nicht einmal ausreichende Heiztemperaturen erreicht werden, was sehr grundlegende Be-

dürfnisse berührt und auch zu gesundheitlichen Schädigungen führen könnte. Diese unterschiedliche Wirkung eines bestimmten Geldbetrags auf das erreichbare Heizkomfortniveau und die *Dringlichkeit* der Problemlage ist es, was ein eigenständiges Armutproblem bei den Heizkosten rechtfertigen könnte.

Auch wenn die Varianz der Stromkosten in der Grundsicherung hoch ist (Aigeltinger et al., 2015), so sind die Unterschiede in der Wohlfahrtswirkung pauschaler Transfers für die Stromkosten doch weit weniger ausgeprägt als dies mit Blick auf die Heizungskosten gegeben wäre. Dies zeigt, dass die Kriterien der Nicht-Reduzierbarkeit, der Nicht-Substituierbarkeit und der Dinglichkeit bei der alleinigen Betrachtung der Stromkosten, sofern Strom nicht zum Heizen genutzt wird, nicht eindeutig erfüllt sind. Obwohl Strom in einer modernen Gesellschaft ein Grundgut ist und hohe Bedeutung hat, so ist ein eigenständiger Begriff der „Stromarmut“ nicht ohne weiteres zu rechtfertigen.

Unter den oben genannten Bedingungen kann Energiearmut so verstanden werden, dass es zu einer Unterversorgung mit Energiedienstleistungen aufgrund finanzieller Restriktionen kommt, oder auch anders herum, dass es zu einer Verschärfung einer Armutproblematik wegen der Kosten angemessener Energieversorgung kommt.

Um die problematischen Eigenschaften einiger etablierter Energiearmutsmaße zu umgehen (ungenau oder fehlerhafte Erfassung betroffener Haushalte, schlechte Abbildung von Veränderungen über die Zeit), findet die Verwendung von deprivationsbasierten Maßen zunehmend Zuspruch (Healy, 2004; Thomson & Snell, 2013).³ Dabei werden konkrete Merkmale wie z.B. das Vorliegen einer Stromsperre, große finanzielle Belastungen, subjektive Einschränkungen beim Energiekonsum und weitere Aspekte verwendet, um Deprivation (d.h. Mangel) im Zusammenhang mit dem Ener-

³ Dabei werden bestimmte Fragen („items“) herangezogen, um Deprivation („Mangel“) beim Energiekonsum zu bestimmen. Dazu zählen etwa Fragen nach Versorgungsunterbrechungen in der Vergangenheit oder Fragen danach, ob die Wohnung in den Wintermonaten auf eine angenehme Temperatur aufgeheizt werden kann.

giekonsum abzubilden. Dies hilft, neben den tatsächlich von Stromsperrern betroffenen Haushalten auch jene Haushalte zu identifizieren, welche ein größeres Risiko für Zahlungsausfälle aufweisen, weil sie zumindest subjektiv unter hohen finanziellen Lasten im Zusammenhang mit dem Energiekonsum leiden.

Untersuchungen des ZEW zeigen, dass Probleme der Deprivation in Verbindung mit dem Energiekonsum (Strom und Wärme) vor allem in den untersten Bereichen der Einkommensverteilung vorliegen (Heindl & Schuessler, 2016). Etwa 37% der Haushalte, die zu den untersten 10% der Haushaltseinkommen zählen, berichten von Deprivation in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Energiekonsum. Dies umfasst auch Zahlungsprobleme oder zumindest große finanzielle Einschränkungen. Die Betroffenheit nimmt dabei jedoch mit steigendem Einkommen rasch ab (Tabelle 2). Während auf Basis eines deprivationsbasierten Messansatzes deutschlandweit etwa 10-13% aller Haushalte von Energiearmut in weiterem Sinne - also nicht nur im Kontext von Stromsperrern - gefährdet sind,⁴ so ist die Prävalenz in den untersten Einkommensgruppen am höchsten, was eine *prioritäre* Betrachtung dieser Gruppe nahelegt (Heindl & Schuessler, 2016). Wegen (subjektiv) hoher finanzieller Lasten des Energiekonsums, dürften diese Haushalte schließlich auch zu einer Risikogruppe bezüglich der Versorgungsunterbrechungen zählen. In Tabelle 2 ist auch die Häufigkeit des Auftretens von Stromsperrern entlang der Dezile der Einkommensverteilung abgetragen. Hier zeigt sich eine Konzentration des Problems bei den untersten zehn Prozent der Äquivalenzeinkommen.

⁴ Bei dieser Definition gehen neben den Stromsperrern auch subjektive Deprivationsmerkmale ein wie: „starke Einschränkungen beim Stromkonsum oder der Heizung um sich die nötigen Dinge des Lebens leisten zu können“, „starke Einschränkungen an anderer Stelle um die Strom- und Heizkosten begleichen zu können“ oder „Probleme die Wohnung in den Wintermonaten angemessen warm zu halten“.

Table 2: Energiebedingte Deprivation (große finanzielle Belastungen oder Einschränkungen in direktem Zusammenhang mit dem Energiekonsum), und Stromsperren für die ersten fünf Dezile der Haushaltseinkommensverteilung (Deutschland, Jahr: 2015).

Dezil	1	2	3	4	5
A: Energiebedingte Deprivation	36,7%	17,2%	12,6%	10,4%	9,2%
davon mit „Stromsperre“	8,9%	1,5%	2,4%	1,1%	1,7%

Quelle: ZEW, repräsentative Haushaltsbefragung aus dem BMBF-geförderten Vorhaben „Sozialpolitische Konsequenzen der Energiewende“ (FKZ: 01UN1204A).

Nach Informationen der Verbraucherzentrale NRW, ist die Gruppe der Leistungsempfänger nach SGB II am häufigsten von Zahlungsschwierigkeiten betroffen (40%). Insgesamt 86% der durch die Verbraucherzentrale NRW beratenen Haushalte verfügen über ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 474). Immerhin 27% beziehen Lohn- und Gehalt und 14% Rente. 36% der beratenen Personen beziehen *keine* Leistungen aus der Sozialversicherung (SGBII, III, XII) oder Rente und gehören damit zu einer Problemgruppe, die nicht direkt durch Änderungen der staatlichen Transfersysteme erfasst würde.

2.1.4 Versorgungsunterbrechungen bei Haushalten

Liegt eine Versorgungsunterbrechung – kurz Stromsperre – vor, so hat dies eine „Vorgeschichte“. Die Unterbrechung darf erst bei einem Zahlungsrückstand von 100 Euro und vorheriger Androhung der Unterbrechung erfolgen (BNetzA, 2016, S. 192 und §19 Abs. 2 StromGKV). Auch für die Unterbrechung selbst werden Kosten in Rechnung gestellt. Diese lagen 2014 in einer Spannbreite von 12 bis 146 Euro (Mittelwert: 47 Euro). Für die Wiederaufnahme der Versorgung werden Kosten in einer Spannbreite von 10 bis 132 Euro berechnet (Mittelwert: 50 Euro). Im Falle einer Unterbrechung stehen also im Durchschnitt Forderungen von mindestens 200 Euro

aus. Oft wachsen diese aber über die Zeit auf erhebliche Beträge an (Schöllgen & Kosbab, 2016).

Der Monitoringbericht der Bundesnetzagentur (BNetzA, 2016) weist die Zahl der Unterbrechungen auf Basis von Erhebungen bei den Energieversorgern aus. Mit einer Abdeckung von 98,2% bei der Frage nach Versorgungsunterbrechungen, liegt so eine robuste Quelle zur Einschätzung der Stromsperrungen vor. Die Zahlen der BNetzA sind in Tabelle 3 zusammengetragen. Wie sich zeigt, findet die Androhung einer Unterbrechung vergleichsweise häufig statt. Die Androhung führt dabei oft zur Begleichung der ausstehenden Beträge. Denn von 6,33 Mio. angedrohten Sperrungen wurden 2014 nur etwa 1,38 Mio. letztendlich auch in Auftrag gegeben. Dies bedeutet, dass in etwa vier von fünf Fällen, ein Haushalt nach der Androhung einer Sperre der Zahlung nachkommen konnte. Zu einer tatsächlichen Sperrung kam es 2014 in 351.802 Fällen, also etwa in jedem zwanzigsten Fall in dem eine Sperre anfänglich angedroht wurde. Auch hier zeigt sich, dass die Androhung einer Versorgungsunterbrechung in erheblichem Maße dazu beiträgt, ausstehende Forderungen beizubringen.

Vergleicht man die Fallzahlen der tatsächlich ausgeführten Versorgungsunterbrechungen über die Zeit, so zeigt sich ein leichter Trend hin zu einem Anstieg der Unterbrechungen. Hier ist vor allem auf den Anteil der Sperrungen im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte bzw. Stromkunden zu achten. Werden die Mehrfachsperrungen (ca. sechs Prozent der Fälle) näherungsweise eingerechnet, so betrifft dies etwa 0,7% der Haushalte in 2011 bzw. 0,8% in 2012 bis 2014. Die BNetzA (2016, S. 192) setzt die absolute Zahl der Unterbrechungen in 2014 ins Verhältnis zur Zahl der „Standardlastprofile“ nach §3, 22 EnWG und ermittelt so einen Anteil von 0,75% an von Unterbrechungen betroffenen Haushaltskunden.

Table 3: Androhung, Beauftragung und tatsächliche Unterbrechung der Stromversorgung nach Jahren (absolut und relativ zur Gesamtzahl der Haushalte)

a) Androhung, Beauftragung und tatsächliche Unterbrechung der Stromversorgung

	2011	2012	2013	2014
Androhung	6.075.433	5.678.762	6.995.517	6.332.533
Veränderung zum Vorjahr		-396.671 (-6,5%)	1.316.755 (+23,2%)	-662.984 (-9,5%)
Auftrag	1.255.146	1.180.138	1.476.749	1.378.589
Veränderung zum Vorjahr		-75.008 (-6,0%)	296.611 (+25,1%)	-98.160 (-6,6%)
Sperre	312.059	321.539	344.798	351.802
Veränderung zum Vorjahr		9.480 (+3,0%)	23.259 (+7,2%)	7.004 (+2,0%)

b) Anteile im Verhältnis zur Gesamtzahl der Haushalte in Deutschland (N=40.220.000) ^{a)}

Androhung	15,1%	14,1%	17,4%	15,7%
Auftrag	3,1%	2,9%	3,7%	3,4%
Sperre	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%

Quelle: BNetzA (2016, S. 192) und eigene Berechnungen.

^{a)} Anders als im Monitoringbericht verwenden wir hier die Anzahl der Privathaushalte in Deutschland als Bemessungsgrundlage. Grund dafür ist, dass im Monitoringbericht offenbar die Anzahl der Standardlastprofilkunden („Messpunkte“) ohne Heizstrom verwendet wird (N=46,7 Mio.). Nach §3, 22 EnWG sind Haushaltskunden Letztverbraucher, die Energie überwiegend für den Eigenverbrauch im Haushalt oder für den einen Jahresverbrauch von 10.000 Kilowattstunden nicht übersteigenden Eigenverbrauch für berufliche, landwirtschaftliche oder gewerbliche Zwecke kaufen (vgl. BNetzA, 2016 S. 183, S. 188).

Wie die Bundesnetzagentur im Monitoringbericht 2015 ausführt, finden Stromsperren hauptsächlich in Grundversorgungstarifen statt. Dort ist die Kündigung der Versorgung nur unter engen Voraussetzungen möglich, weshalb die Androhung einer Sperre als Mittel zur Beibringung ausstehender Forderungen gewählt wird. Bei Sonderverträgen (also außerhalb der Grundversorgung) ist eine Kündigung der Versorgung hingegen leichter möglich, weshalb dieses Mittel bei Zahlungsrückständen dort häufiger verwendet wird. Daher ist die Androhung und Umsetzung von Stromsperren in Sonderverträgen selten (stattdessen erfolgt Kündigung). Im Jahr 2014 ha-

ben Stromlieferanten in ca. 150.000 Fällen Kündigungen gegenüber ihren Kunden ausgesprochen, wobei der durchschnittliche Zahlungsrückstand bei rund 162 Euro lag (BNetzA, 2016, S. 194).

Die Daten, welche der BNetzA zur Verfügung stehen, erlauben keine zuverlässige regionale Aufgliederung der Versorgungsunterbrechungen. Zudem enthalten sie keine Informationen über die soziale Stellung der betroffenen Haushalte. Die Definition von „Haushaltskunden“, bei denen Stromsperrungen in der Grundversorgung untersucht werden, kann auch Kleingewerbe, Selbstständige und Freiberufler umfassen, welche weniger als 10.000 kWh Strom pro Jahr verbrauchen und keine gewerblichen Verträge oder Sonderverträge abgeschlossen haben. Auch hier ist aber eine Unterscheidung zwischen gewerblichen und rein privaten Verbrauchern nicht möglich, weil auch die Netzbetreiber bzw. Versorger, von denen die Auskünfte eingeholt werden, darüber keine Informationen haben. Es besteht also ein „Graubereich“, der sowohl gewerbliche Abnehmer mit normalen Grundversorgungsverträgen umfasst (diese sind in den oben genannten Zahlen enthalten), als auch gewerbliche Verbraucher mit anderen Verträgen, deren Situation im Monitoringbericht auf Basis derzeitiger Rechtslage nicht untersucht wird.

Der Monitoringbericht gibt keine Auskunft darüber, wie lange Stromsperrungen tatsächlich vorherrschen. Dies ist aber aus sozialpolitischer Perspektive höchst relevant. Nach Aussage von Versorgern, werden in vielen Fällen Stromsperrungen entweder kurz vor der Umsetzung durch Kundenzahlungen vermieden oder es erfolgt eine Zahlung wenige Tage nach Umsetzung der Sperre (siehe Abschnitt 3.2). In diesen Fällen scheint eher ein Liquiditätsproblem vorzuliegen und weniger eine anhaltende Zahlungsunfähigkeit. Ungeachtet der Entbehungen, welche Haushalten mit geringem Einkommen bei Begleichung der ausstehenden Schulden entstehen mögen, sind vor allem lang anhaltende und daher (aus welchen Gründen auch immer) schwer überwindbare Stromsperrungen von Bedeutung. Zum besseren Verständnis der sozialpolitischen Relevanz der Stromsperrungen, wären solche Informationen wünschenswert.

Ein Vergleich mit anderen großen europäischen Ländern kann helfen, die oben genannten Zahlen besser einzuordnen. In Großbritannien (GB) gibt es eine regelmäßige Berichterstattung zu den sozialen Pflichten der dortigen Energieversorger, welche weiter ausgebaut sind als dies in Deutschland der Fall ist (OFGEM, 2015). Dies führte auch zu einer weiteren Verbreitung von Prepaid-Zählern. Etwa 17% der Haushalte nutzen Prepaid-Zähler im Bereich der Stromversorgung, 15% im Bereich der Gasversorgung. Etwa 60% der neu installierten Prepaid-Zähler werden angebracht, um bestehende Zahlungsrückstände auszugleichen. Prepaid-Zähler haben dabei aber den Nachteil, dass sie häufig mit höheren Strompreisen verbunden sind und es zu einer „Selbstabschaltung“ bei den Betroffenen kommen kann, welche dann nicht offiziell erfasst wird (OFGEM, 2015, S. 7). Versorger in GB sind verpflichtet, verschuldeten Konsumenten alternative Zahlungsmöglichkeiten zu ermöglichen (z.B. Prepaid-Zähler aber auch direkte Abbuchung vom Konto oder die direkte Überweisung von Zahlungen aus der sozialen Sicherung, genannt „Fuel Direct“). Insgesamt weisen 1,4 Millionen Haushalte in GB (5,1%, Jahr 2014) Zahlungsrückstände auf, wobei sich die Rückstände auf durchschnittlich etwa 500 Pfund belaufen (OFGEM, 2015, S. 15; S. 20). Im Jahr 2014 wurden in GB nur 192 Stromanschlüsse vom Netz getrennt. Einer der Hauptgründe für diese geringe Zahl der Unterbrechungen ist, dass bei Zahlungsrückständen alternative Zahlungsverfahren (Prepaid, Direktabrechnung) zum Einsatz kommen. Die geringe Anzahl der Stromsperren bezieht sich aber nur auf die Stilllegung von Anschlüssen und umfasst nicht die Anzahl der Unterbrechungen durch „Selbstabschaltung“ bei Prepaid-Zählern und ähnlichen Verfahren (OFGEM, 2015, S. 43ff.).

In Frankreich kam es im Jahr 2015 zu 476.003 „Interventionen“ zur Unterbrechung der Stromversorgung (2014: 623.000, 2012: 580.000), was einer Unterbrechungsbeauftragung ähnlich ist. Im Falle der Gasversorgung kam es 2015 zu 101.136 Interventionen (Le mediateur national de l'énergie, 2015, S. 96-97). In Frankreich wurde ein „Ombudsmann“, bzw. eine Beratungsstelle für Probleme im Zusammenhang mit der Energieversorgung eingerichtet, welche verschiedene Beratungsangebote bereitstellt (Le mediateur national de l'énergie, 2015). Weil „Energiearmut“ als zunehmendes Problem aufgefasst wird, wurden darüber hinaus eine Reihe ge-

setzlicher Maßnahmen ergriffen. Dazu zählen ein Verbot der Versorgungsunterbrechungen in den Wintermonaten (November bis März, „Brottes-Gesetz“ bzw. ALUR-Gesetz), eine 14-Monatsfrist für den Einzug zurückliegender Forderungen, sowie die Einführung von Sozialtarifen bei Strom und Gas (Le mediateur national de l'énergie, 2015, S. 114). Während im Jahr 2015 etwa 3.1 Millionen Konsumenten in den Genuss von Sozialtarifen kamen, verursacht das System zugleich Kosten in Höhe von ca. 450 Millionen EUR (Le mediateur national de l'énergie, 2015, S. 89) und ist mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Eine spürbare Minderung von Zahlungsproblemen bzw. Stromsperren war hingegen nicht zu beobachten. Wie oben beschrieben, bestand auch im Jahr 2015 eine vergleichsweise hohe Anzahl an „Interventionen“ (476.003 Fälle) und die Veränderung zum Vorjahr kann nicht alleine auf dieses Instrument zurückgeführt werden, u.a. weil Sozialtarife schon seit Jahren existieren (Le mediateur national de l'énergie, 2015, S. 88).

2.1.5 Mögliche Ursachen von Zahlungsrückständen und Versorgungsunterbrechungen

Augenscheinlich sind die Ursachen einer Ver- bzw. Überschuldung, das Zusammentreffen von Konsumbedürfnissen mit unzureichendem Konsumbudget. Diese Auffassung greift mit Blick auf „Stromschulden“ aber gleich in mehrfachem Sinne zu kurz, denn Strom ist ein Grundgut, welches nicht beliebig substituiert werden kann und beim Stromkonsum spielen psychologische und kognitive Faktoren eine erhebliche Rolle.

Gehen wir zunächst von einer rational handelnden Person aus. Diese trifft eine Konsumententscheidung, indem sie das verfügbare Budget gemäß individueller Präferenzen auf verschiedene Güter aufteilt, um ein möglichst hohes Niveau an Nutzen zu erlangen. Verschuldung (und Sparen) wird in diesem gedanklichen Rahmen durch die intertemporelle Flexibilität der Budgetrestriktion ausgedrückt. Die Person wird sich verschulden, wenn der heute entstehende Nutzen einer Konsumententscheidung größer ist, als die Kosten die daraus entstehen. Mit Blick auf Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter (Immobilienkauf, Autokauf), ist dieses Modell gut anwendbar. Bei der Finanzierung laufender Kosten, wie der Begleichung der Strom-

rechnung, geht dieses Modell aber nicht auf. Insbesondere die Entbehrenungen, die durch eine Stromsperre entstehen, geben einen Hinweis darauf, dass sich Stromsperren nicht durch vollkommen rationales Verhalten erklären lassen. Die Verhaltensökonomie stellt jedoch einige alternative Erklärungsansätze zur Verfügung. Dabei können zwei grundsätzliche Probleme unterschieden werden: Verhaltensanomalien und Verhaltensfehler (Gillingham & Palmer, 2014).

Bei *Verhaltensanomalien* handelt es sich um Entscheidungstypen, welche vom Paradigma der vollkommenen Rationalität abweichen, etwa wegen heuristischer Entscheidungsverfahren oder besonderen (z.B. hyperbolischen) Zeitdiskontarten (Laibson, 1997). Gerade im Bereich des Energiekonsums oder bei der Investition in Energieeffizienz sind solche Verhaltensarten von großer Bedeutung. Gründe dafür sind, dass es keine direkte „Rückmeldung“ über den Effekt einer Entscheidung (z.B. Stromverbrauchsänderung oder Kauf eines energieeffizienten Gerätes) auf die entstehenden Kosten oder Nutzen gibt (SRU, 2016, Abs. 189 ff.). Dadurch wird es den Konsumenten erschwert, die genauen Folgen des Energiekonsums abzuschätzen. Diese werden beim Stromkonsum oft erst durch die Jahresabschlussrechnung deutlich, z.B. wenn eine Nach- oder Rückzahlung erfolgt. Trotzdem kann auch diese Verhaltensart schwerlich das Auftreten von Stromsperren erklären, denn die Vermeidung einer Stromsperre, sollte in der Regel auch unter heuristischen Entscheidungsverfahren möglich sein.

Bei Stromsperren scheinen die sogenannten *Verhaltensfehler* eine wichtige Rolle zu spielen. Dabei handelt es sich um eine grundsätzliche Fehleinschätzung bei der Konsumententscheidung, bei der die Kosten des Stromkonsums nicht mit dem verfügbaren Konsumbudget in Einklang gebracht werden können (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 477). Hier ist vor allem die zeitliche Dimension der Fehleinschätzung relevant, etwa wenn Verbindlichkeiten beim Stromversorger auflaufen, die von den Stromkunden nicht beglichen werden können, und schließlich zu einer Stromsperre führen. Dies entspricht einer ungewöhnlich hohen Zeitdiskontrate, was bedeutet, dass heutiger Konsum zu sehr hohen – und gegebenenfalls zu hohen – Kosten ermöglicht wird. Dieses Problem kann auch im Zusammenhang mit tempo-

rären Liquiditätsproblemen stehen (Bridges & Disney, 2004), wobei das Liquiditätsproblem nicht auf formellen oder informellen Kreditmärkten (z.B. Unterstützung durch Familie oder Freunde) gelöst werden kann (Fricke et al., 2007).

Insgesamt ergeben sich so zwei Grundvoraussetzungen bezüglich der Einordnung der Stromsperrern, wenn diese als Problem mit sozialpolitischer Relevanz aufgefasst werden.

- i) Die Konsumententscheidung wird unwillentlich unter begrenzt rationalem Handeln getroffen. Die Haushalte geraten in weiterem Sinne „ohne Willen“ in den Verzug der Zahlung.
- ii) Die betroffenen Haushalte sind unfähig die entstehenden (oder entstandenen) Verbindlichkeiten aus eigener Kraft zu einem bestimmten Zeitpunkt zu begleichen oder dies ist nicht zumutbar.

Die beiden Bedingungen sind wichtig um Freifahrerverhalten und die Abwälzung privater Lasten auf die Allgemeinheit zu vermeiden. Punkt ii) legt zudem nahe, mögliche Maßnahmen gegen Stromsperrern vor allem auf die untersten Einkommensgruppen zuzuschneiden, und Haushalte, die über ausreichendes Vermögen verfügen, davon auszuschließen.

Die Höhe der durchschnittlichen „Stromschulden“ bei Androhung einer Sperre liegt bei 121 Euro (BNetzA, 2016, S. 192). Die Unfähigkeit solche Beträge zu begleichen legt den Schluss nahe, dass die betroffenen Haushalte häufig aus den untersten Einkommensgruppen stammen. Gestützt wird diese These von Daten der Europäischen Statistik „Leben in Europa“ (EU-SILC). Daraus geht hervor, dass im Jahr 2014 in Deutschland etwa ein Drittel der Haushalte (32,6%) nicht in der Lage sind unerwartete Ausgaben in Höhe von etwa 1.000 Euro zu decken. Unter den Haushalten die von Einkommensarmut gefährdet sind (Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medians), betrifft dies sogar zwei Drittel (68,4%) der Haushalte. Auch bei der Frage danach, ob ein Haushalt im Rückstand mit Zahlungen für Strom, Wärme oder Wasser ist, geben 4,2% der Haushalte in Deutsch-

land an, dass ein solcher Rückstand vorliegt. Unter den Haushalten die von Einkommensarmut gefährdet sind liegt der Wert bei 10,2%.⁵

2.1.6 Stand der Forschung

Bisher sind keine systematischen Untersuchungen des Problems der Stromsperren in Deutschland bekannt. Es ist daher nötig auch auf Literatur zurück zu greifen, welche sich allgemein mit der Frage der Ver- bzw. Überschuldung privater Haushalte befasst. Dabei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, welche Umstände oder Ereignisse zu einer Schuldenproblematik beitragen. Hier sind drei Themenbereiche besonders relevant (siehe dazu auch Großmann, 2016, S. 66 ff.):

- Der Zusammenhang zwischen physischen sowie psychischen Erkrankungen und Ver- bzw. Überschuldung.
- Der Einfluss von unerwarteten Ereignissen („Schicksalsschlägen“) auf Überschuldung.
- Die Verbreitung von Finanzwissen in Abhängigkeit des sozio-ökonomischen Status.

Ein großer Teil der wissenschaftlichen Literatur zu Fragen der Haushaltsverschuldung stammt aus dem englischsprachigen Raum. Die empirischen Befunde dieser Studien müssen mit Sorgfalt interpretiert werden, weil die relevanten Märkte, welche Haushalte nutzen (Kredit-, Immobilienmärkte, Sozialversicherung), in Deutschland teils fundamental anders aufgebaut sind als in den USA oder in Großbritannien.

Dennoch geben einige Beiträge wichtige Hinweise, etwa Bridges und Disney (2004), die Schulden von Haushalten mit niedrigem Einkommen in Großbritannien untersuchen. Die Autoren stellen fest, dass verschuldete Haushalte bei laufenden Kosten, wie den Stromkosten, teilweise bewusst

⁵ Quelle: EU-SILC, Economic Strain, Inability to face unexpected financial expenses [ilc_mdcs04]; Arrears on utility bills [ilc_mdcs07], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (Zugriff: 31.05.2016).

in Zahlungsverzug geraten, um kurzfristige Liquiditätsengpässe zu kompensieren (engl. „arrear rotation“). Dabei sind nur vergleichsweise wenige Haushalte von erheblicher bzw. dauerhafter Überschuldung betroffen (Bridges & Disney, 2004, S. 22). Diese Einschätzung deckt sich mit den Mustern, welche im Monitoringbericht der BNetzA (2016) zu finden sind: vielen Haushalten wird eine Sperre angedroht, wobei es bei vergleichsweise wenigen Haushalten – etwa in jedem zwanzigsten Fall – auch zu einer Sperre kommt. Das Vorherrschen einer angespannten Finanzsituation alleine, ist daher keine hinreichende Erklärung für das Auftreten von Stromsperrern. Weitere Aspekte müssen in Betracht gezogen werden.

Der Zusammenhang zwischen (mentaler) Gesundheit und dem ökonomischen Status wird in der Regel nicht als „einseitig kausal“ verstanden, sondern eher so, dass eine Wechselbeziehung zwischen beiden Faktoren besteht (Bridges & Disney, 2010; Schilbach et al., 2016). Frühe Beiträge zum Einfluss der (mental)en Gesundheit auf die finanzielle und soziale Situation einer Person haben aber sogar eine einseitige Kausalität von mentalem Wohlbefinden hin zum ökonomischen Erfolg unterstellt (Bartel & Taubman, 1986). Kurzfristige Zeitpräferenzen werden mit ungesunder Ernährung in Zusammenhang gesehen (Courtemanche et al., 2015). Bridges und Disney (2010) sehen eine Verbindung zwischen Überschuldung, allgemeinen gesundheitlichen Problemen und Depression. Für den Fall Deutschlands sehen Keese und Schmitz (2014) ähnliche Muster. Dieser Zusammenhang gibt starke Hinweise darauf, dass es im Zusammenspiel mehrerer ungünstiger Faktoren zu einer Situation kommen kann, in der die Verwaltung des Haushaltsbudgets unter knappen Ressourcen nicht mehr gelingt. So beanspruchen Erkrankungen oder auch Suchterscheinungen Ressourcen im Alltag, die dann nicht mehr zur Ordnung des täglichen Lebens zur Verfügung stehen. Auch im Zusammenhang mit Stromsperrern sind diese Probleme relevant (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 477).

Vor diesem Hintergrund wird in der Forschung der Einfluss von einschneidenden Ereignissen oder Veränderungen im Haushalt („Schicksalsschläge“ oder „Schocks“) als möglicher Auslöser einer Überschuldung diskutiert

(Kalhheber, 2016, S. 212 ff. Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 477).⁶ Für Deutschland besteht Evidenz dafür, dass Schicksalsschläge in Kombination mit anderen Eigenschaften (z.B. geringes Einkommen, bestehende Schulden) die finanzielle Vulnerabilität von Haushalten erhöhen, und so auch zu einer Überschuldungsproblematik beitragen können (Keese, 2009). Dies wird im Kontext von Stromschulden auch durch praktische Erfahrungen der Verbraucherberatung bestätigt (Kalhheber, 2016). Dabei spielt auch das soziale Umfeld eine erhebliche Rolle. Gerade bei Haushalten mit geringem Einkommen und Vermögen, welche unter die Pfändungsfreigrenze fallen, spielen Freunde und Familie zur Überbrückung (oder Vermeidung) von Liquiditätsengpässen eine große Rolle. Besteht kein Zugang zu informellen Kreditmärkten, so steigt das Risiko der Überschuldung an: *„Wer auf sich allein gestellt ist, gerät leichter an finanzielle Grenzen“* (Fricke et al., 2007, S. 99). Unter Maßgabe eines knappen Konsumbudgets und fehlender Möglichkeiten zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, können maßgebliche Veränderungen im Haushalt, welche zu einer Veränderung der Ausgabenstruktur führen (siehe auch Longhi, 2015) (z.B. Erkrankungen, längere Krankenhausaufenthalte, Geburt eines Kindes, Trennung, Tod eines Haushaltsmitglieds, Übergang in Rente oder Arbeitslosigkeit usw.), schnell die Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben stören.

Die finanzielle Allgemeinbildung einer Person (engl. „financial literacy“) oder die allgemeine Planungskompetenz (engl. „propensity to plan“) kann Finanzentscheidungen bzw. ein Problembewusstsein im finanziellen Bereich erheblich beeinflussen. Hier ist mittlerweile auch von „energiebezogener Allgemeinbildung“ (engl. „energy literacy“) die Rede, also das Wissen um energierelevante Sachverhalte wie Strompreise, Nutzungskosten bzw. den Energieverbrauch von Haushaltsgeräten. Blasch et al. (2016) zeigen etwa, dass die Wahrscheinlichkeit der Wahl eines energieeffizienten Haushaltsgerätes mit der finanziellen Allgemeinbildung, der energiebezogenen

⁶ Ereignisse im persönlichen Umfeld sowie die allgemeinen Lebensbedingungen werden auch in anderem Kontext als entscheidende Einflussgrößen gesehen, etwa im Kampf gegen die Verbreitung von Aids (Burke et al., 2014).

Allgemeinbildung und der Nutzung von Investitionsrechnung als Entscheidungsinstrument ansteigt. Mit Blick auf Stromsperrern, welche aus nicht beglichenen Forderungen von Energieversorgern resultieren, ist vor allem das Fehlen solcher Allgemeinbildung auf elementarem Niveau sowie fehlende Planungskompetenz relevant (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 477). Hier stellt sich die Frage, welche Personentypen dazu neigen, sehr schlechte Finanzbildung aufzuweisen. Dies hilft den Kreis der von Stromsperrern betroffenen Personen besser einzugrenzen. Dabei zeigt sich: Personen mit geringem Einkommen weisen eine deutlich schlechtere finanzielle Allgemeinbildung auf, was erneut für eine prioritäre Behandlung ärmerer Haushalte spricht (Bucher-Koenen & Lusardi, 2011).

Neben der finanziellen Allgemeinbildung spielen auch Sprachprobleme bei Haushalten mit Migrationshintergrund eine erhebliche Rolle. Solche Sprachprobleme führen zu Missverständnissen zwischen den Stromkunden und Versorgern, sowie (falls relevant) den Leistungsträgern der Grundsicherung (Großmann, 2016; Schöllgen & Kosbab, 2016). Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2016a, Tabelle 2, Deutsch und Ausländer in der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Vergleich), sind zum Stand April 2016 gut 1,5 Millionen, d.h. etwa 26%, der insgesamt 5,9 Millionen Personen mit Leistungsbezug nach SGBII, keine deutschen Staatsbürger. Dabei ist die Zahl der ausländischen Staatsbürger in der Grundsicherung im Vergleich zum Jahr 2015 gestiegen (+170.207), während die Zahl der deutschen Staatsbürger sank (-239.995). Überproportional groß ist der Anstieg von Personen mit Leistungsbezug aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern (+181.003). Dieser Trend dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen, was die potenziell zunehmende Bedeutung von Sprachproblemen unterstreicht.

2.1.7 Datenauswertung

Um einen verbesserten Eindruck der Betroffenheit zu ermöglichen, werden an dieser Stelle bestehende Datensätze ausgewertet. Dies betrifft das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP), die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und Daten aus dem BMBF-geförderten Forschungsvorhaben „Sozial-

politische Konsequenzen der Energiewende“, welche aus einer repräsentativen Haushaltsbefragung aus dem Jahr 2015 stammen.

Das SOEP erlaubt keine direkte Untersuchung der Stromschulden oder Stromsperren, weil diese Informationen nicht erhoben werden. Allerdings enthält der Datensatz eine Variable, welche die (subjektive) finanzielle Situation der Haushalte abbildet. Dabei werden Personen nach ihren finanziellen Sorgen gefragt (Variable: plh0033), welche in den Ausprägungen „kein Sorgen“, „etwas Sorgen“ und „große Sorgen“ vorliegen. Weil Stromsperren auf Verschuldung bei den Energieversorgern beruhen, dürfte insb. das Vorhandensein „großer finanzieller Sorgen“ mit Zahlungsrückständen korrelieren. Ziel ist es daher, den Zusammenhang zwischen verschiedenen personen- bzw. haushaltsbezogenen Merkmalen und den finanziellen Sorgen einer Person zu untersuchen, um mögliche Einflussfaktoren zu identifizieren oder auszuschließen. So kann zumindest tentativ eine Einordnung von Wirkungsfaktoren und deren Bedeutung vorgenommen werden.

Auf rein deskriptivem Niveau ist festzustellen, dass etwa jede zweite Person, die Leistungen der Grundsicherung bezieht angibt, große finanzielle Sorgen zu haben. Bei den verbleibenden Haushalten kommt dies weniger oft vor. Geordnet nach den Dezilen des Äquivalenzeinkommens der Haushalte (1,...10) beträgt die Häufigkeit 1:35%; 2:28%, 3:26%, 4:21%, 5:19%, ..., 9:10%, 10:7%. Insgesamt ist daher eine klare Abhängigkeit der finanziellen Sorgen vom verfügbaren Einkommen erkennbar.

Zur näheren empirischen Analyse wird ein multivariates logistisches Modell angewendet, welches sich in seiner Spezifikation an den statistischen Modellen der Glücksforschung orientiert (Benjamin et al., 2014; Frey & Stutzer, 2012). Dabei sind Einkommen, Alter, Gesundheitszustand, Bildung, Familienstand und Beschäftigungssituation wichtige Einflussgrößen, die erwartungsgemäß auch im Kontext der „Unglücksforschung“ eine Rolle spielen.

Weil im Zusammenhang mit den Stromsperren das Einkommen und die Stromausgaben besonders relevant erscheinen und dabei auch eine Typisierung der Betroffenen vorgenommen werden soll, werden Stromausgaben und Einkommen jeweils separat für Leistungsempfänger der Grundsicherung

cherung und den verbleibenden Personen betrachtet. Dazu wird die Indikatorvariable „Leistungsbezug in Grundsicherung“ mit den Stromausgaben und dem Einkommen in Interaktion gesetzt.

Variablen mit signifikantem Einfluss auf „große finanzielle Sorgen“ sind das Einkommen (-), der Bezug von Grundsicherungsleistungen (+), die Stromkosten (+), der Bezug von Rente (-), starke Belastungen durch Kreditrückzahlungen (+), seelische Belastungen (+), Tabakkonsum (+), Besitz von Wohneigentum (-), Krankheit(en) (+), die Ausbildungsdauer in Jahren (-), die kumulierten Jahre der Arbeitslosigkeit (+), sowie eine ausländische Staatsbürgerschaft (+). Die finanziellen Sorgen nahmen dabei über die Jahre 2010 bis 2011 ab, was u.a. an der Verbesserung der Arbeitsmarktlage liegen dürfte (siehe Anhänge 1 und 2).

Gerade was die Dauer der Arbeitslosigkeit angeht, zeigt sich Übereinstimmung mit den Erfahrungen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, welche berichtet, dass Ratsuchende, welche Sozialleistungen erhalten, überwiegend seit mehreren Jahren im Sozialbezug sind. Ausnahmen können Rentner sein, die erst vor kurzem in Rente gegangen sind und seit diesem Zeitpunkt Sozialleistungen beziehen. Eine weitere Ausnahme stellen Verbraucher dar, die immer wieder für kurze Zeit ALGII beantragen, um einen finanziellen Engpass aufgrund ihrer Arbeitssituation zu überbrücken.

Hinsichtlich des Ausmaßes der Effekte fallen u.a. seelische Belastungen auf (ca. +4% Wahrscheinlichkeit finanzieller Probleme), hohe Belastungen durch Kreditrückzahlungen (ca. +11%) sowie der Bezug von Grundsicherungsleistungen (ca. +10%). Erkrankungen haben eher dann einen Einfluss, wenn mehrere Erkrankungen zugleich vorliegen. Besonders interessant ist der Einfluss des verfügbaren Äquivalenzeinkommens. Bei einem (hypothetischen) verfügbaren Einkommen von Null Euro, bestehen finanzielle Sorgen mit einer Wahrscheinlichkeit von 100%. Diese Wahrscheinlichkeit nimmt mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab, jedoch fällt diese Abnahme bei kleinen Einkommensänderungen vergleichsweise gering aus. So führt eine Erhöhung des Äquivalenzeinkommens von hypothetischen 400 Euro auf 450 Euro, lediglich zu einer Abnahme der Wahrscheinlichkeit des Vorliegens großer finanzieller Sorgen von ein bis zwei Prozent. Die Aus-

gaben für Strom haben kaum messbaren Einfluss auf das Vorliegen großer finanzieller Sorgen.

Die oben genannten Ergebnisse sind mit Sorgfalt zu interpretieren, weil es sich bei der abhängigen Variable „große finanzielle Sorgen“ um eine subjektive Einschätzung der Befragten handelt. Dabei bleiben unbeobachtbare Effekte, die mit der jeweiligen Persönlichkeit der Befragten zusammenhängen, unbeachtet. Dies bedeutet, dass es beispielsweise möglich ist, dass ältere Menschen im Durchschnitt seltener über finanzielle Probleme klagen, weil deren Ansprüche anders sind als bei jüngeren Personen. Auch die Selbstwahrnehmung von Grundsicherungsempfängern könnte sich im Durchschnitt von der Selbstwahrnehmung anderer Personen unterscheiden, was Einfluss auf das Antwortverhalten (und damit die konkrete Ausformung der gemessenen Effekte) haben dürfte (Halleröd, 2006).

Insgesamt untermauern die Ergebnisse aber das Vorliegen „multipler Problemlagen“, so wie sie aus der Praxis beschrieben werden (Kalhheber, 2016; Schöllgen & Kosbab, 2016; Verbraucherzentrale NRW, 2013, 2016). Hervorzuheben ist, dass Einkommenstransfers alleine einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit des Auftretens großer finanzieller Probleme haben. Auch wenn eine erhöhte Wahrscheinlichkeit finanzieller Sorgen bei Beziehern von Grundsicherung zu sehen ist, so bewegt sich die Wahrscheinlichkeit des Auftretens großer finanzieller Sorgen auch bei Personen außerhalb der Grundsicherung aber mit geringem Einkommen, auf hohem Niveau. Bei den untersten 10% der Äquivalenzeinkommen außerhalb der Grundsicherung, bestehen bei 30% der Personen große finanzielle Sorgen, bei den untersten 20% etwa bei jeder vierten Person (24%). Dies gibt weitere Hinweise darauf, dass die Diskussion um finanzielle Probleme – und damit auch das Problem der Stromsperrern – nicht auf die Grundsicherung reduziert werden darf, sondern einen weiteren Personenkreis im unteren Bereich der Einkommensverteilung erfasst.

Diese Perspektive wird auch durch Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2013 gestützt. Betrachtet man dort die quartalsmäßigen Fehlbeträge der Haushalte (Differenz von Einnahmen und Ausgaben), so zeigt sich, dass die Häufigkeit des Auftretens von Fehl-

betragen in Haushalten in Grundsicherung, kaum Unterschiede zu ähnlichen Haushalten außerhalb der Grundsicherung aufweist. Aus dieser Perspektive ist davor zu warnen, die Diskussion um Stromsperrern alleine auf Grundsicherungsempfänger einzuengen.

Schließlich wird diese Perspektive auch durch Daten einer repräsentativen Haushaltsbefragung aus dem Jahr 2015 gestützt, welche für dieses Gutachten erneut ausgewertet wurden (vgl. Heindl & Schuessler, 2016). Dort wurde erhoben, ob eine Stromsperrern in der jüngeren Vergangenheit vorlag. Die Häufigkeit des Auftretens von Stromsperrern hält sich zwischen den Haushalten mit bzw. ohne Grundsicherungsbezug in etwa die Waage, was sich mit den Ergebnissen von Schöllgen und Kosbab (2016, S. 474) deckt. Außerhalb der Grundsicherung konzentrieren sich Stromsperrern in den unteren Einkommensbereichen. Etwa zwei Drittel der Stromsperrern fallen demnach im Bereich der untersten 40% der Äquivalenzeinkommen an. Knapp 80% der Stromsperrern in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung (vgl. Abbildung 3). 17% der außerhalb der Grundsicherung von Stromsperrern betroffenen sind Rentner, in einem Drittel der Haushalte leben Kinder. Etwa 22% der Haushalte sind Single-Haushalte.

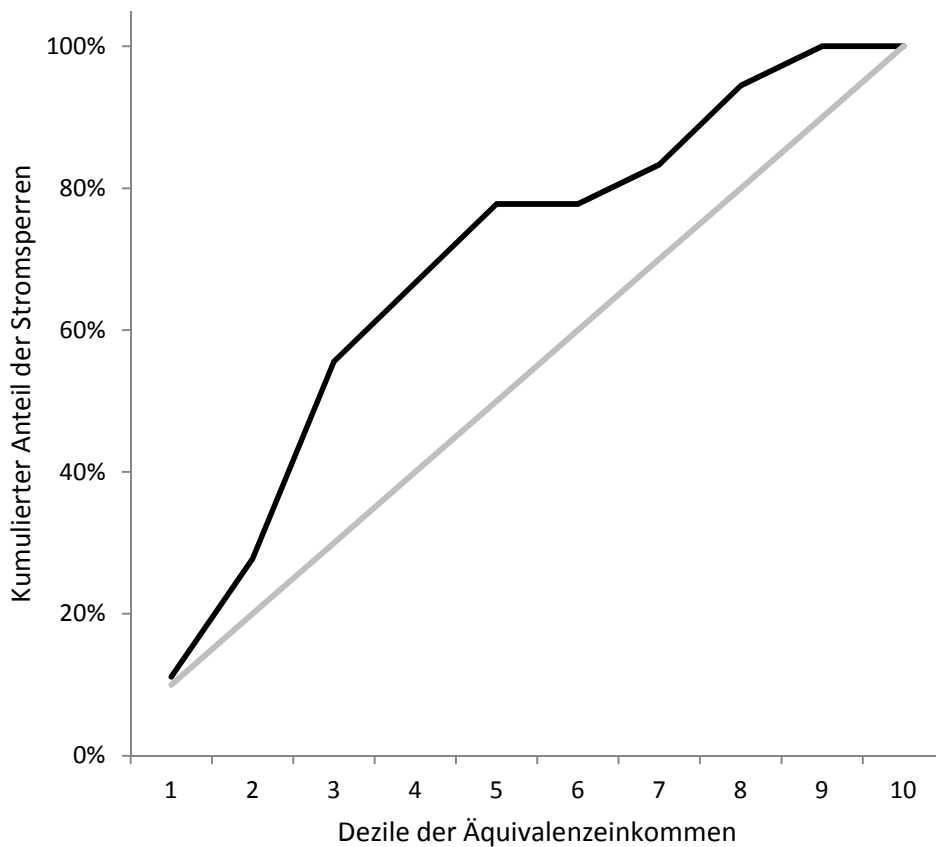


Abb. 3: Kumulierter Anteil der Stromsperrungen außerhalb der Grundsicherung nach Einkommensprofil (Dezile der Äquivalenzeinkommen). Quelle: ZEW.

2.1.8 Zwischenfazit: Stromsperrungen bei privaten Haushalten

Das Problem des Zahlungsverzugs bei Energieversorgern, welches letztendlich Ursächlich für Versorgungsunterbrechungen nach §19 Abs. 2 StromGKV („Stromsperrungen“) ist, kann nicht als herkömmliches Ver- oder Überschuldungsproblem verstanden werden.⁷ Zwar gibt es bisher keine

⁷ Die Verteilung der Vermögen in Deutschland hat sich seit 2010 kaum verändert (Deutsche Bundesbank, 2016) und gegenwärtig werden Kredite größtenteils zuverlässig bedient (SCHUFA, 2016). Es kann daher nicht von einem allgemeinen Trend hin zu Ver-

systematischen Untersuchungen, dennoch lassen sich „Stromschulden“ und mithin „Stromsperren“ auf der Grundlage bestehender Literatur gut eingrenzen.

Das Aufschieben der Begleichung von Verbindlichkeiten bei Energieversorgern wird teilweise genutzt um Liquiditätsengpässe kurzfristig zu überbrücken (Bridges & Disney, 2004). Diese These wird von den Zahlen der BNetzA (2016) gestützt, die berichtet, dass nur etwa in jedem zwanzigsten Fall, in dem eine Stromsperre angedroht wurde, eine solche auch tatsächlich umgesetzt wird. Oft kommt es sogar sehr kurzfristig zur Begleichung von Verbindlichkeiten, nämlich dann, wenn die Stromsperre bereits beauftragt ist, aber letztendlich dennoch abgewendet wird.

Das Aufschieben der Begleichung von Verbindlichkeiten kann aus Sicht der Haushalte durchaus ein rationales Verhalten darstellen, jedoch nur so lange, wie es nicht zu einer Stromsperre kommt oder andere hohe Kosten (z.B. Mahn- oder Inkassogebühren, Sperrgebühren) anfallen. Während das „Aufschieben“ als eine Form der (sehr) kurzfristigen Finanzierung verstanden werden kann, bedeutet eine Stromsperre finanzielle und nicht-pekuniäre Lasten, welche unter rationalen Bedingungen kaum eingegangen würden.

Verschiedene Gründe dürften ein solches begrenzt- oder nicht-rationales Verhalten fördern. Dazu zählen plötzliche Änderungen im privaten Umfeld („Schicksalsschläge“) sowie Erkrankungen und andere außergewöhnliche private Belastungen. Zudem sind formelle und informelle Kreditmärkte nicht zugänglich und es besteht geringe finanzielle Allgemeinbildung.

Vieles spricht dafür, Stromsperren ausschließlich dann als Problem aufzufassen, wenn Haushalte mit geringem Einkommen und ohne nennenswertes Vermögen betroffen sind. So ist Deprivation beim Energiekonsum vor allem ein Problem, das bei den ärmsten 20 bis 30% der Nettoäquivalenz-

oder Überschuldung gesprochen werden, auch wenn die Kreditaufnahme in den letzten Jahren wegen des geldpolitischen Umfelds zugenommen hat (SCHUFA, 2016, S. 32). Zwar bestehen bei etwa der Hälfte der Haushalte in Deutschland Schulden (45%), die Schuldenlast ist aber insgesamt gut (Deutsche Bundesbank, 2016, S. 74).

einkommen auftritt (Boardman, 1991; Heindl & Schuessler, 2016). Stromsperrern betreffen dabei aber nicht nur Haushalte in Grundsicherung, sondern in etwa im Verhältnis 1:1, Haushalte mit und ohne Bezug von Grundsicherungsleistungen.

Es gibt keine Evidenz dafür, dass die betroffenen Haushalte zugleich (im Sinne eines logischen „und“) überdurchschnittlich hohe Stromkosten aufweisen (Heindl & Schuessler, 2016). Zwar ist dies bei einigen Betroffenen der Fall, dies gilt aber nicht ausschließlich (Verbraucherzentrale NRW, 2016). Auch bei Haushalten mit sehr geringem Einkommen ist eine hohe Varianz der anfallenden Stromkosten zu beobachten, von sehr niedrig bis hin zu vergleichsweise hoch (Aigeltinger et al., 2015). Dies bedeutet, dass ein „low-income-high-cost-Ansatz“, wie von Hills (2012) vorgeschlagen, nicht geeignet ist um das Problem der Stromsperrern oder weiter gefasster Konzepte der Deprivation beim Energiekonsum, angemessen zu erfassen.

Aufgrund der Beobachtung, dass Stromsperrern vor allem Haushalte mit geringem Einkommen betreffen, stellt sich schließlich die Frage, ob das Problem auf Einkommensarmut reduzierbar ist. Dieser Aspekt stellt, gemeinsam mit der Dringlichkeit des Problems, eine wichtige Bedingung zur Rechtfertigung eines eigenständigen Armutsbegriffs und mithin gezielter sozialpolitischer Maßnahmen dar (Heindl et al., 2016). Während unklar ist, ob Fragen der Energieeffizienz (oder der Energiekostenbelastung insgesamt) signifikanten Einfluss auf das Auftreten von Stromsperrern haben, besteht Grund zur Annahme, dass besondere Umstände sowie kognitive und psychologische Aspekte (hier auch die Allgemeinbildung bei Finanzfragen und Energiethemen), erheblich zum Auftreten von Stromsperrern beitragen. Zwar kann diese Hypothese aufgrund von Datenmangel gegenwärtig nicht eindeutig falsifiziert werden, sie rechtfertigt aber zumindest vorläufig mögliche sozialpolitisch motivierte Interventionen und sollte daher vorrangig Beachtung finden.

2.2 Situation bei Unternehmen

Das Thema Energiekosten ist naturgemäß für die deutsche Wirtschaft – und insbesondere auch für den Mittelstand – ein wichtiges Thema. Gegen-

wärtig bringen moderate Preise für die meisten fossilen Energieträger eine gewisse Kostenentlastung mit sich (Statistisches Bundesamt, 2016). In der Industrie entfallen durchschnittlich 31% des Energieverbrauchs auf Strom, im Bereich Gewerbe, Handel und Dienstleistungen sogar 40% (Dieckhöner & Domnick, 2014).

Gerade dort, wo kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stark internationalisiert sind oder auch im verarbeitenden Gewerbe, können bereits kleine Änderungen der Energiekosten zu vergleichsweise starken Auswirkungen auf die Rentabilität führen (Dieckhöner et al., 2014). Der Anteil der Energiekosten der ca. 3,6 Millionen KMU in Deutschland lag 2013 bei etwa 80% der Unternehmen bei unter zehn Prozent (Schwartz & Braun, 2013). Die Anfälligkeit für Energiepreisschocks ist daher unterschiedlich stark ausgeprägt. Die KfW Bankengruppe ging 2014 davon aus, dass bei einem Anstieg der Energiekosten um 20% (ausgehend vom Preisniveau 2014) etwa neun Prozent der deutschen Mittelständler in die Verlustzone rutschen würden (Dieckhöner & Domnick, 2014).

Handlungsdruck besteht also vor allem mit Blick auf die Senkung der Energiekosten, was durch Investitionen in Energieeffizienz möglich ist. Gerade energieintensive KMU und größere KMU (ab 50 Beschäftigte) sind hier sehr aktiv und sensibilisiert. In kleineren KMU wird das Thema der Energieeffizienz jedoch weniger stark aufgegriffen. Als eines der wichtigsten Hemmnisse der Investition in Energieeffizienz wird die Bindung von Ressourcen für andere Investitionen genannt (Schwartz & Braun, 2013). Vor dem Hintergrund der gegenwärtig niedrigen Zinsen dürfte dies jedoch weniger ein Finanzierungsproblem sein, sondern vielmehr eine durch die Einbeziehung von Opportunitätskosten getriebene Entscheidung.

Ein wichtiger Aspekt der Kostenoptimierung seitens der KMU besteht – unabhängig von der Betriebsgröße – im Bereich der Wahl des Energieversorgers bzw. der Veränderungen von Vertragsbedingungen. Als wichtigste politische Aufgaben nennen die Unternehmen einen verlässlichen und eindeutigen regulatorischen Rahmen der Energiewendepolitik (Brockmann et al., 2012; Schwartz & Braun, 2013).

Stromsperren bei Unternehmen sind dem Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) bisher nicht als Problem bekannt gemacht worden.⁸ Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) berichtet davon, dass Prepaid-Zähler wegen hoher Zahlungsrisiken zum Teil im Kleinstgewerbe zum Einsatz kommen. Jedoch ist dies vergleichsweise selten der Fall und größere Probleme mit Stromsperren im Gewerbebereich, in Analogie zum Haushaltsbereich nach §19 StromGKV, sind nicht bekannt.

In Bezug auf Stromsperren nach §19 Abs. 2 StromGKV, sind ausschließlich kleinere gewerbliche Stromabnehmer mit einem Stromverbrauch von weniger als 10.000 kWh pro Jahr relevant. Nach Aussage verschiedener Versorger, fällt hier mit Blick auf die Stromsperren vor allem das Gastgewerbe auf. Dort kommt es, auch saisonal bedingt, teilweise zu Liquiditätsengpässen. Zudem ist das Gastgewerbe, anders als etwa das klassische Handwerk, ein weit dynamischeres Gewerbe, in dem häufig Lebenszyklen für bestimmte Angebote bestehen.

Grundsätzlich sind unter den von der BNetzA ausgewiesenen Stromsperren, auch gewerbliche Kunden mit einer Abnahmemenge von weniger als 10.000 kWh pro Jahr erfasst. Eine genaue Abgrenzung der rein privaten Konsumenten und der gewerblichen Nutzer ist aber mangels Information auf der Seite der Versorger kaum möglich. Unternehmen und ihre Wirtschaftlichkeit stehen darüber hinaus nicht im Fokus der Sozialpolitik. Sofern hier überhaupt Handlungsbedarf besteht, stellt sich eher die Frage, ob der gesamte regulatorische Rahmen wohlgeordnet ist. Dies schließt einen funktionierenden Wettbewerb auf dem Strommarkt mit ein, der hilft, Konzentrationen auf dem Markt zu verhindern und mithin zu günstigen Strompreisen beiträgt.

⁸ Basierend auf persönlicher Anfrage vom 21. Juli 2016.

3 Positionen von Verbänden und Unternehmen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse des Praxisdialogs dargestellt, welcher im Juli und August 2016 auf Basis bilateraler Gespräche stattfand. Die in diesem Abschnitt aufgeführten Texte stellen ausschließlich die Meinung der jeweiligen Institutionen bzw. Personen dar. Die Darstellung der Positionen folgt keiner spezifischen Ordnung.

3.1 Sozialverbände und Verbraucherschutz

3.1.1 Paritätischer Wohlfahrtsverband

Zusammen mit einer Reihe anderer Sozialverbände, verweist der Paritätische Wohlfahrtsverband auf die hohe Bedeutung der Stromkosten in der Grundsicherung (BfemE, 2015; Der Paritätische Gesamtverband/Deutscher Mieterbund, 2012; Martens, 2012). Dabei wird die Erhöhung des Stromanteils in den Regelbedarfen angeregt sowie Einmalhilfen zur Beschaffung von Elektro-Großgeräten. Auch Haushalte außerhalb der Grundsicherung (mit äquivalentem Einkommen oder einem Einkommen knapp darüber) zählen zum Kreis der von Strom- bzw. Energiekosten stark belasteten, so die Verbände (BfemE, 2015). Die Verbände fordern mit Blick auf die Stromsperrern, dass es zu einer verbesserten Kooperation der Jobcenter, Schuldnerberatungsstellen und den Energieversorgern kommt, welche dazu beitragen soll, die Entschuldungsverfahren zu erleichtern (BfemE, 2015, S. 2).

Gemeinsam mit dem Deutschen Mieterbund plädiert der Paritätische Gesamtverband für eine direkte Stromkostenübernahme in der Grundsicherung, analog zum Verfahren der Übernahme der Kosten der Unterkunft (Der Paritätische Gesamtverband/Deutscher Mieterbund, 2012, S. 4). Auch mit Blick auf Wohngeld werden Änderungen angeregt. Dabei wird auch auf erwartete Mehrkosten für die öffentliche Hand verwiesen, welche für den Fall der Grundsicherung mit 240 bis 320 Millionen Euro pro Jahr (Stand: 2012) beziffert werden.

Im persönlichen Gespräch mit Dr. Rudolf Martens (Paritätischer Gesamtverband), unterstützt dieser die These, dass besondere Lebenssituationen

oder Ereignisse, Auslöser für das Auflaufen von Stromschulden sein können und unterstreicht die Rolle verschiedener Institutionen (Jobcenter, Energieversorger) bei der Lösung solcher Probleme (siehe auch: BfemE, 2015). Darüber hinaus bekräftigt Dr. Martens aber, dass es zu einer Verschärfung einer Armutproblematik in der Grundsicherung kommt, je länger diese Situation anhält (Martens, 2015, S. 163 ff.).

Durch die Abnutzung von langlebigen Wirtschaftsgütern und den Verbrauch von Vorräten verringert sich so das tatsächlich verfügbare Konsumbudget über die Zeit (nach ca. ein bis zwei Jahren). Mutmaßlich in Verbindung mit diesem Problem haben Kleindarlehen in der Grundsicherung eine große Bedeutung: Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, die solche Kredite in Anspruch nehmen, lag 2007 bei 155.000, im Jahr 2014 bei 225.000 (Martens, 2015, S. 170). Auch wenn keine empirischen Erkenntnisse dazu vorliegen, so könnte die zeitliche Perspektive des Grundsicherungsbezugs, im Zusammenhang mit Liquiditätsproblemen und/oder Ersatzinvestitionen für Wirtschaftsgüter, mit Blick auf Ver- bzw. Überschuldung eine Rolle spielen und ist so auch im Kontext der Stromsperrern relevant.

3.1.2 Deutscher Caritasverband

Der Deutsche Caritasverband e.V. stellt die Bedeutung angemessener Energieversorgung zur Sicherung des Existenzminimums heraus. Er weist darauf hin, dass der im Regelbedarf veranschlagte Betrag für Strom zu gering bemessen ist und dass dies insbesondere im Fall der dezentralen Warmwasserversorgung gilt.⁹ Zudem sei die zeitnahe Anpassung der Regelbedarfe an steigende Stromkosten nötig und kostenfreie Angebote einer umfassenden Energieberatung sollten zur Verfügung stehen (DCV, 2015).

⁹ Anmerkung der Autoren: Die Kosten der dezentralen Warmwasserversorgung (z.B. Heizboiler in der Wohnung) sind ein Mehrbedarf (über den Regelbedarf hinaus), welcher pauschal gewährt wird, falls die Kosten dafür nicht nachgewiesen werden können (z.B. durch einen eigenen Stromzähler). Die Entsprechenden Regelungen finden sich in § 30 Abs. 7 SGB XII. Im Jahr 2014 betrug der Mehrbedarf 2,3% des Regelbedarfs bzw. 8,99 EUR pro Monat im Fall einer erwachsenen alleinlebenden Person (Aigeltinger et al., 2015, Tabelle 1).

Mit Blick auf Stromsperrungen regt der DCV eine stärkere Einbindung der Leistungsträger und Energieversorger bei der Lösung des Problems an. Konkret heißt es: *„Bei Stromschulden ist mit Einverständnis der Grundsicherungsempfänger ein Verfahren zu vereinbaren, um die Energieversorgung sicherzustellen. Prepaid-Zähler können außerdem helfen, eine Stromsperrung zu vermeiden. Des Weiteren müssen Beratung angeboten werden und die Abschlagszahlungen regelmäßig mit den tatsächlichen Kosten verglichen werden“* (DCV, 2015, S. 2). Stromsperrungen treten nach Informationen des DCV häufig als Ergebnis von Nachforderungen nach erfolgter Jahresabrechnung auf (DCV, 2015, S. 9).

Im Einzelfall, so der DCV, sollen Stromschulden vom Leistungsträger direkt übernommen werden, etwa wenn besonders alte und energieineffiziente Geräte genutzt werden. Zudem sollten Konstellationen von unverhältnismäßigen Sperrungen in der StromGVV konkretisiert und mit Regelbeispielen hinterlegt werden. Verpflichtende Hinweise auf Beratungsangebote seitens der Versorger werden ebenso vorgeschlagen, wie – mit Einverständnis des Grundsicherungsempfängers – eine verbesserte Zusammenarbeit relevanter Stellen (Versorger, ggf. Trägern der Grundsicherung und Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege) zur Vermeidung von Stromsperrungen bei aufgetretenen Stromschulden. Wichtig ist außerdem die Möglichkeit, auch kleine Raten zur Rückzahlung von Stromschulden vereinbaren zu können sowie die unterjährige Kontrolle und Anpassung der Abschlagszahlungen zur Vermeidung von Schulden (DCV, 2015, S. 10).

3.1.3 Erfahrungen aus der Beratungspraxis

Um auch Erfahrungen aus der Praxis eingehen zu lassen, wurden Gespräche mit Mitarbeitern des Bundesprojektes Stromspar-Check der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen geführt. Ein Mitarbeiter an einem Standort im ländlichen Raum Süddeutschlands, welcher seit über sieben Jahren in der Beratung tätig ist, bestätigte das Vorliegen „multipler Problemlagen“. Insbesondere plötzliche Veränderungen im Haushaltsumfeld (Anzahl der Personen im Haushalt, Einkommensänderungen, bestehende Schulden etc.) führen häufig zu Überschuldungs-

problematiken beim Strom. In Fällen in denen dies mit dem Vorhandensein elektrischer Geräte mit besonders hohem Stromverbrauch zusammenfällt (z.B. Elektroheizung, elektrischer Wasserboiler), sind die Zahlungsrückstände oft besonders ausgeprägt. Dies unterstreicht die Bedeutung der Energieeffizienz im Haushalt als einen Risikofaktor. Unter den betroffenen Haushalten sind neben Haushalten in Grundsicherung auch zunehmend häufig ältere Personen in Rente, welche Hilfs- und Beratungsangebote aber eher zögerlich in Anspruch nehmen.

Der unbewusste Umgang mit Energie und fehlendes Wissen, wird als eines der wesentlichen Probleme gesehen, die zu Stromschulden beitragen. Der Stromspar-Check arbeitet am Standort mit zwei Stadtwerken (Grundversorger) zusammen, welche bei anfallenden Mahnungen bzw. bei einer Androhung einer Stromsperre, auf das Angebot des Stromspar-Checks vor Ort hinweisen. Zudem gibt es zu bestimmten Zeiten ein telefonisches Beratungsangebot durch den Stromspar-Check, welches direkt bei den Stadtwerken erreichbar ist. In Kooperation mit den örtlichen Energieversorgern werden regelmäßig Vorträge zum Thema Energiesparen angeboten. Die Stadtwerke übernehmen teilweise die Finanzierung der Beratungsangebote. Darüber hinaus besteht eine lose Kooperation mit den Jobcentern vor Ort, welche Hinweise auf bestehende Beratungsangebote geben. Allerdings wird diese Kooperation von Seiten der Jobcenter nicht aktiv verfolgt oder gefördert sondern findet eher punktuell statt. Weil viele Betroffene die Beratungsangebote erst vergleichsweise spät annehmen, wäre eine wesentliche Verbesserung aus Sicht der Praktiker vor Ort, wenn die bestehenden Angebote besser und zielgenauer publik gemacht würden.

3.1.4 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen

Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW) verfügt über langjährige Erfahrung bei der Beratung von Haushalten, welche von Stromsperren bedroht sind (Verbraucherzentrale NRW, 2016). Im Projekt „NRW bekämpft Energiearmut“, kooperiert die VZ NRW mit den örtlichen Versorgern (Schöllgen & Kosbab, 2016). In den Jahren 2012 bis 2015 wurden mehr als 2.000 Haushalte beraten. 40% dieser Haushalte beziehen Leistungen nach SGB II, 27% beziehen Lohn oder Gehalt und 14% sind in Rente.

Insgesamt weisen aber 86% der Haushalte in Beratung ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze auf.

Während die Mehrzahl der Betroffenen über ein vergleichsweise geringes Einkommen verfügt, kommen aber häufig noch weitere Probleme hinzu, die zu einer Verschuldungssituation beim Energieversorger beitragen. Dazu zählen: fehlende Finanz- und Planungskompetenz, hoher Stromverbrauch, kritische Lebenssituationen oder weitere, bereits bestehende Schulden. (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 476). Die Vielfältigkeit der Probleme rund um den Zahlungsverzug bei der Energierechnung, zeigt nach Ansicht der VZ NRW deutlich, dass eine sachgerechte Problemlösung nicht nur die Aufgabe eines Ressorts ist, sondern als Schnittstellenthema die Unterstützung aller relevanten Akteure benötigt.

Eine zentrale Rolle kommt in vielen Fällen den Sozialleistungsträgern zu. Hier merkt die VZ NRW an, dass es teilweise zu hohen (und teils nicht ziel-führenden) Anforderung an die Leistungsempfänger kommt, bevor Kleinkredite zum Abbau von Stromschulden bewilligt werden. Dabei verstreicht in manchen Fällen Zeit, in der weitere Schulden auflaufen können (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 480).

Darüber hinaus sieht die VZ NRW die Versorger ebenfalls als entscheidende „Spieler“, wenn es darum geht Stromsperrern zu vermeiden. Ihre Tarifgestaltung und Informationspolitik kann entscheidend zu einer Entschärfung oder Überwindung einer Verschuldungsproblematik beitragen. Während die VZ NRW beobachtet, dass viele Versorger an dieser Stelle sehr kooperativ sind, so fehlen bei einigen Versorgern die nötigen Strukturen (z.B. konkrete Ansprechpartner mit Entscheidungsbefugnis, Flexibilität bei Rückzahlungsplänen) um zügig Lösungen zu erzielen (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 478).

Die Kosten für Mahnschreiben bei den beratenen Haushalten variieren (1,50 bis 7,00 EUR), ebenso wie die Kosten der Stromsperrung (12,50 bis 95,20 EUR) und der Entsperrung (14,88 bis 120,20 EUR). Der Schuldenstand der beratenen Haushalte beläuft sich bei 36% auf bis zu 500 EUR, bei 27% auf 501 bis 1.000 EUR und bei 24% auf 1.001 bis 2.000 EUR (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 480).

Die VZ NRW sieht eine Reihe von Möglichkeiten zur Verbesserung der Problemlage, welche insb. eine stärkere Kooperation zwischen Kommunen, Leistungsträgern und Versorgern bedürfte. Darauf aufbauend werden eine Reihe von Vorschlägen abgeleitet, u.a.:

- Stärkere Berücksichtigung besonders vulnerabler Verbraucher
- Zwingende Prüfung von Optionen wie Ratenzahlung vor einer Sperre, sowie schnelle Aufhebung einer Sperre bei erfolgter Rückzahlungsvereinbarung mit dem Verbraucher
- Klar verständlicher und optisch hervorgehobener Hinweis auf drohende Sperrungen
- Bessere Abbildung der Bedarfe für Haushaltsenergie in den Sozialleistungen
- Energiekostenkomponente im Wohngeld
- Ausbau von Beratungs- und Informationsangeboten
- Ausbau von Energiespar- und Energieeffizienzprogrammen für vulnerable Haushalte

3.2 Vertreter der Wirtschaft

3.2.1 Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), legt in einem Positionspapier seine Sicht auf soziale Fragen im Kontext der Energieversorgung dar, und geht dabei insbesondere auf das Problem der Stromsperrungen ein (BDEW, 2013). Der BDEW bekräftigt seine Ansicht, dass Fragen der Sozialpolitik und der Marktgestaltung nicht vermischt werden dürfen, weil es dadurch zu erheblichen Störungen des Wettbewerbs auf den Energiemärkten kommen kann.

Der BDEW unterscheidet zwischen „schutzbedürftigen Personen“ in Anlehnung an die Bestimmungen in §19 Abs. 2 StromGKV und „unterstützungsbedürftigen Personen“, welche durch die Regelungen der geltenden Sozialgesetzgebung Unterstützung erfahren. Beide Fälle sind aus Sicht des BDEW unterschiedlich zu behandeln, wobei die vom Verband vorgeschlagenen Maßnahmen ähnliche Ansätze im Bereich der Sozialpolitik und Wohlfahrt

für beide Gruppen vorsehen. Dazu gehören: verbesserte Informationsangebote, Sensibilisierung von Mitarbeitern staatlicher Stellen (z.B. Jobcenter), Einbindung von Schuldnerberatung und die Sensibilisierung der Kunden bei Zahlungsrückständen.

Informatorischen und institutionellen Lösungsansätzen stehen teilweise Datenschutzrechtliche Anforderungen im Weg, so der Verband. Ein Informationsaustausch zwischen Versorgern und staatlichen Stellen, ist nicht ohne weiteres möglich und bedarf der Zustimmung der betroffenen Personen. Daher müssten entsprechende Probleme von außen angezeigt werden. In diesen Fällen, so der BDEW, bestünde bei vielen Versorgern die Bereitschaft zur Verlängerung von Zahlungsfristen bzw. Aussetzung der Sperrung auf Kulanzbasis, wenn seitens der Transferleistungsträger eine Übernahme der Energieschulden zugesagt wird. Detaillierte Angaben dazu (Häufigkeit und konkrete Verfahren) liegen aber nicht vor.

Der Verband sieht Prepaid-Zähler als mögliche Maßnahme um der Verbz. Überschuldung durch Stromkosten entgegen zu wirken. Diese könnten aber maximal als flankierende Maßnahme gesehen werden, weil sie auch Nachteile für Kunden (Stigmatisierung, schlechter Erreichbarkeit der Zähler, Kosten) und Versorger (Kosten, häufiger Ein- und Ausbau bei Umzug) mit sich brächten. Letztendlich können die Kosten des Einbaus von Prepaid-Zählern häufig nicht refinanziert werden, und stellen daher eine Option dar, welche aus wirtschaftlichen Gründen nur in bestimmten Situationen oder Regionen (z.B. in Ballungsgebieten) und bei bestimmten Personengruppen (Unterstützung bei der Strukturierung im Umgang mit knappen Budgets und „Sichtbarkeit“ der Energiekosten) sinnvoll ist. Prepaid-Zähler kommen beispielsweise auch bei Kleinstgewerbetreibenden zum Einsatz und nicht ausschließlich bei Privathaushalten.

Der BDEW spricht sich deutlich gegen eine zwingende Veränderung der Tariflandschaft in der Stromversorgung aus, weil dies einen ungerechtfertigten Eingriff in den Markt darstellt und negative Effekte auf den Wettbewerb mit sich brächte. Zudem wird die Bedeutung der Grundversorgung in ihrer derzeitigen Form für eine sichere Energieversorgung betont.

Nach Informationen des Verbandes bestehen in zahlreichen Kommunen bzw. bei den entsprechenden Grundversorgern freiwillige Initiativen, um den Problemen der Zahlungsrückstände und der Stromsperrern entgegen zu wirken, u.a. durch spezialisierte Ansprechpartner bei den Versorgern. Dabei bestehen oft Kooperationen mit Jobcentern und Sozialverbänden vor Ort. Diese freiwilligen Maßnahmen sind in erheblichem Maße an lokalen Gegebenheiten orientiert und können daher kaum formal erfasst werden, weshalb eine Konkretisierung solcher Maßnahmen im Rahmen gesetzlicher Vorgaben nicht sinnvoll sei.

3.2.2 Verband der kommunalen Unternehmen e.V.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) unterstreicht die Vielfältigkeit der Gründe, die zu Versorgungsunterbrechungen beitragen. Er verweist zugleich auf zahlreiche freiwillige Kooperationen, die zwischen den örtlichen, regelmäßig kommunalen, Grundversorgern, Verbraucher- und Sozialverbänden sowie Sozialleistungsträgern bestehen, um Versorgungsunterbrechungen entgegen zu wirken. Wegen regional sehr unterschiedlichen Bedingungen hält der Verband verpflichtende einheitliche Regelungen für nicht zielführend, sondern spricht sich für freiwillige Initiativen aus, die den jeweiligen örtlichen sozialen und gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen.

Einem generellen Verbot oder starken Einschränkungen der Gas- und Stromsperrern, steht der Verband sehr skeptisch gegenüber. Dabei wird auf die Vertragsfreiheit als Kern funktionierender Märkte verwiesen. Starke Einschränkungen der Gas- und Stromsperrern würden dem, auch in der Grundversorgung bestehenden Grundsatz, von Leistung und Gegenleistung nicht gerecht. Außerdem bestehen in der Grundversorgung durch die in der Strom- und GasGVV festgeschriebenen Fristen für die Lieferunterbrechung, bereits erhebliche Einschränkungen des allgemeinen Zurückbehaltungsrechts nach § 273 BGB.

Der Verband stellt die verschiedenen, bereits zur Verfügung stehenden Wege zur Vermeidung von Versorgungsunterbrechungen heraus. Hier wird vor allem auf die sozialen Sicherungssysteme verwiesen, aber auch auf die

grundsätzliche Bereitschaft der Grundversorger, angemessene Ratenzahlungsvereinbarungen oder ähnliches zu ermöglichen. Dabei wird aber auch die Eigenverantwortlichkeit der Kunden betont, die rechtzeitig von sich aus aktiv werden müssen, um die Abwendung einer drohenden Strom- oder Gassperre möglich zu machen. Es sei nicht Aufgabe des Grundversorgers die Zahlungsfähigkeit des Kunden zu gewährleisten. Vielmehr müsse sich der Kunde um die Gewährleistung seiner Zahlungsfähigkeit kümmern. Dies betreffe sowohl die Inanspruchnahme von externen Beratungs- und Hilfsangeboten als auch die Kommunikation mit dem Stromversorger.

Der Verband lehnt daher Änderungen der Strom- und GasGKV zur Begründung von sozialrechtlichen Informationspflichten der Grundversorger bei drohenden Versorgungsunterbrechungen oder Pflichten zum Verweis auf Beratungsangebote nicht nur aus datenschutzrechtlichen Gründen ab. Gesetzliche Regelungen zur Minderung von Stromsperren müssten im Sozialrecht und nicht im Energierecht angelegt sein. Sozialpflichten der Grundversorger würden darüber hinaus auch die Allgemeinheit der Grundversorgungskunden belasten, weil die daraus entstehenden Kosten über die Strompreise refinanziert werden müssten.

Schließlich bestehe auch die Gefahr, dass den Grundversorgern, die nach §§ 36 und 38 EnWG bereits weitreichende Pflichten tragen, durch zusätzliche Regelungen oder Einschränkungen Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Energielieferanten entstehen, was erhebliche Verzerrungen des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt nach sich ziehen könnte. Der Verband betont, dass die sozialrechtliche Grundsicherung eine originäre Aufgabe des Staates ist und nicht durch private Unternehmen übernommen werden kann. Dies umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Energieversorgung, die notwendigerweise auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung beruht.

3.2.3 Versorger A

In einem persönlichen Gespräch mit einem Vertreter eines Energieversorgers aus dem süddeutschen Raum, konnten die Umstände, unter denen es zu Stromsperren kommt, sowie das Mahn- und Sperrverfahren, näher erör-

tert werden. Im Falle eines eintretenden Zahlungsverzugs, tritt ein dreistufiges Verfahren in Kraft, beginnend mit einer Zahlungserinnerung, sich fortsetzend mit einem Inkassoauftrag und schließlich endend mit der Androhung und ggf. dem Vollzug einer Stromsperre, im Rahmen der gesetzlichen Fristen und Vorgaben. Bis es zu einer Sperre kommt, vergehen im gesamten Mahnverfahren etwa 80 Tage. Im Falle eines Inkassoauftrages bestehen durchschnittlich Zahlungsrückstände von ca. 350 Euro. Im Falle einer Stromsperre oft schon bis zu 500 Euro. Ratenzahlungen der ausstehenden Beträge sind grundsätzlich möglich, allerdings nur, wenn die laufenden Abschläge weiter bezahlt werden, wenn die Rückzahlungsdauer nicht zu lange ist (einige Monate) und wenn der Kunde nicht bereits in der Vergangenheit durch deutlich negative Zahlungsmoral aufgefallen ist.

Wird ein Inkassoverfahren eingeleitet, sucht der Versorger in der Regel persönlichen Kontakt zum Kunden, um die Gründe des Zahlungsrückstandes zu besprechen. Bezogen auf den gesamten Privatkundenstamm des Unternehmens, geraten etwa 12% der Kunden in Zahlungsverzug, so dass es zu einem Inkassoverfahren kommt. Bei weniger als 4% der Kunden wird eine Sperrandrohung ausgesprochen und bei nur etwa 0,8% der Kunden, kommt es zu einer tatsächlichen Sperre. Dieses Bild deckt sich mit den von der BNetzA (2016) im Monitoringbericht veröffentlichten Zahlen. Auch hier zeigt sich, dass die Mahnverfahren ein sehr wichtiges Instrument sind, um ausstehende Forderungen beizubringen. Über die Informationen des Monitoringberichts hinaus wird im persönlichen Gespräch klar, dass Stromsperren oft nur kurz in Kraft sind. Häufig kommt es vor, dass Kunden, bei denen eine Stromsperre umgesetzt wurde, binnen weniger Tage die Zahlungsrückstände begleichen.

Der Versorger unterstützt die These, dass eine klare und deutliche Darstellung der Sperrandrohung positive Effekte hat. Der Versorger skizziert dabei gegenüber den Kunden sogar die Kosten, die im Falle einer Sperrung anfallen würden, um die Kunden umfassend zu informieren und auf die Risiken einer Stromsperre hinzuweisen. Etwa 40% der in Auftrag gegebenen Stromsperren, werden nachträglich storniert, weil sich Kunden sehr kurzfristig vor der Sperrung beim Versorger melden. Dabei nutzen die Kunden

Fristen oft voll aus, bis es zu einer Zahlung kommt. Dies legt nahe, dass eine Verlängerung von Mahnfristen, nicht zielführend wäre. Bei einer Verkürzung von Fristen könnte hingegen das Auflaufen weiterer Kosten, welche die Begleichung der Beträge letztendlich erschweren, vermieden werden.

Als Risikogruppen (über die bekannten Probleme hinaus), fallen dem Versorger zunehmend jüngere Kunden durch Zahlungsrückstände und Überschuldung auf. Einige verfügen dabei über eine schlechte Einschätzung der eigenen Konsummöglichkeiten, eventuell auch unterstützt durch die gegenwärtige Niedrigzinsphase, wodurch Konsumentenkredite zu sehr günstigen Konditionen verfügbar sind. Hier zeichnen sich alters- und milieuspezifische Probleme der finanziellen Allgemeinbildung ab. Als weitere Risikogruppe sind – im Bereich der Unternehmen – vor allem Kleinstbetriebe, etwa Gastronomiebetriebe oder Imbisse, zu nennen, allerdings mit weit geringeren Ausfallhäufigkeiten als im Bereich der Privathaushalte. Im Bereich des verarbeitenden Gewerbes sind Zahlungsrückstände kaum bekannt. Der Einsatz von Prepaid-Zählern wird nicht vorgenommen. Ein wichtiger Grund dafür sind die Kosten des Zähler-Einsatzes, welche kaum refinanzierbar sind.

In der Vergangenheit wurden Versuche des Versorgers unternommen direkt mit Leistungsträgern der sozialen Sicherung (z.B. Jobcenter) zu kooperieren. Hier zeigte sich aber mäßiger Erfolg. Ein Problem dabei ist, dass die Jobcenter regional sehr unterschiedlich arbeiten, weshalb es nicht gelang, Prozesse einzurichten, die eine strukturierte Zusammenarbeit mit den Jobcentern ermöglichen. Kooperation mit den Jobcentern findet daher punktuell statt.

3.2.4 Versorger B

Ein weiterer Grundversorger aus dem süddeutschen Raum hebt hervor, dass nicht nur Personen in Grundsicherung von Stromsperren betroffen sind, sondern dass diese einen weiteren Personenkreis betreffen. Dabei fällt auf, dass oft Ereignisse vorliegen, z.B. Arbeitslosigkeit und noch nicht bewilligte Zahlungen, welche zu vorübergehenden Zahlungsrückständen

führen. Häufig kommt es vor, dass Kunden erst kurz vor oder nach der Stromsperre ausstehende Beträge bezahlen. Im Fall einer Sperre fallen für das Sperren und Entsperrern des Anschlusses jeweils gut 50 Euro an Kosten an, welche den Kunden in Rechnung gestellt werden. Frühere Versuche mit deutlich erkennbaren Mahnschreiben (drei Tage vor Sperre) waren wenig erfolgreich. Dennoch hat es sich bewährt, dass Mitarbeiter während der vierwöchigen Frist bis zur Stromsperre, persönlich bei den Kunden anrufen, um das Problembewusstsein der Kunden zu schärfen und Lösungswege zu suchen. Es besteht keine direkte Kooperation mit den Jobcentern, allerdings wird in Fällen, in denen das Jobcenter den Versorger kontaktiert, kooperiert. Dies bedeutet oft, dass Sperren abgewendet werden können und Rückzahlungsvereinbarungen getroffen werden.

Der Versorger erprobt gegenwärtig den Einsatz von Prepaid-Zählern bei Kunden die häufig von Sperren betroffen sind. Gemessen an der Gesamtzahl der Zählpunkte fallen bis zu 0,8% Stromsperren an, wobei einige Kunden dabei mehrfach bzw. wiederholt von Sperren betroffen sind. Für eine geringe Zahl dieser Kunden (etwa 5%) stehen zukünftig Prepaid-Zähler als Zahlungsvariante zur Verfügung. Prepaid-Zähler sind dabei aber selbst bei den von Stromsperren betroffenen Kunden eher eine Ausnahme. Im Bereich Gas liegen ähnliche Problemkonstellationen wie bei den Stromsperren vor, wobei hier tendenziell die Zahlungsrückstände noch einmal größer ausfallen. Seitens der Gewerbe, welche als Haushaltskunden Strom beziehen und daher von Stromsperren betroffen sein könnten, fällt vor allem das Gastgewerbe auf. Hier kommt es nach Aussage des Versorgers auch zu saisonal bedingten Zahlungsrückständen, welche häufig den Charakter von Liquiditätsproblemen haben.

4 Ansätze um Versorgungsunterbrechungen besser vermeiden zu können

4.1 Ordnungsrahmen

Mögliche Handlungsoptionen, welche in den folgenden Abschnitten besprochen werden, orientieren sich an dem Ordnungsrahmen, der durch das Grundgesetz einerseits und dem Verständnis der sozialen Marktwirtschaft nach Müller-Armack andererseits geboten ist. Das im Grundgesetz verankerte *Sozialstaatsgebot* (GG Art. 20) bezieht sich auf die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, Ermöglichung der Sozialversicherung, der Daseinsfürsorge und dem Schutz der Familie (SRU, 2016, Abs. 199 ff.) und hat deutliche Schnittmengen mit der Energie- und Klimapolitik (Heindl et al., 2014).

Diese allgemein formulierten Ansprüche stehen in Wechselwirkung mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft, welche als Kompromiss zwischen liberaler Wirtschaftspolitik und egalitärer bzw. prioritaristischer Sozialpolitik verstanden werden kann.¹⁰ Hier sind vor allem das Wettbewerbsprinzip sowie die Marktkonformität als zentrale Leitgedanken zu nennen.

Das *Wettbewerbsprinzip* umfasst (unter gewissen Einschränkungen) erhebliche individuelle Freiheiten, etwa die Vertragsfreiheit, welche zugleich Konsumentensouveränität und somit ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit begründet. Die Vertragstreue wird in diesem Kontext nicht nur juristisch als wesentliche Voraussetzung der Freiheit und Eigenverantwortlichkeit gesehen (Pettit, 2005). Das Prinzip der *Marktkonformität* verlangt,

¹⁰ Zwar ist Gerechtigkeit nach Rawls „die erste Tugend sozialer Institutionen“, sie kann aber nicht alleine auf Verteilungseffekte reduziert werden. Vielmehr geht es darum, einen Ausgleich zwischen widerstrebenden Interessen herzustellen, der soziale Koordination, Effizienz und Stabilität im gesellschaftlichen Zusammenleben ermöglicht (Pettit, 2014, S. 79ff; Rawls, 1971, Kap. 1). Die egalitäre Perspektive unterscheidet sich von der prioritaristischen Perspektive dadurch, dass die prioritaristische Perspektive vornehmlich auf das Wohlergehen der Bedürftigen abstellt, während der Egalitarismus der ökonomischen Gleichheit als solcher einen moralischen Wert zuweist (Frankfurt, 2015; Holtug, 2006).

dass staatliche Eingriffe die Funktionsweise der Märkte nicht beeinträchtigen und greift indirekt auch Probleme der Anreizkompatibilität auf.

Aus dieser Perspektive besteht ein Vorrang der Freiheit, verbunden mit der Wahrung individueller Rechte und Pflichten. Dies bedeutet, dass politische Eingriffe vor dem Hintergrund der oben genannten Prinzipien geprüft und gerechtfertigt werden müssen, auch wenn dabei erheblicher politischer Spielraum besteht. Weil in der Energiepolitik auch ökologische Frage eine wichtige Rolle spielen, muss neben ökonomischen und sozialen Aspekten auch die *ökologische Wirkung* möglicher Eingriffe Beachtung finden (Ethik-Kommission, 2011). Zudem sind die effiziente Nutzung von Ressourcen und insbesondere die *Kosteneffizienz* wichtige Merkmale einer funktionierenden und gerechten Gesellschaft (Arrow, 1973).

4.2 Mögliche Handlungsoptionen

Das jüngste Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) widmet dem Thema „Umwelt- und Sozialpolitik im Kontext der Energiewende“ ein ganzes Kapitel (SRU, 2016, Abs. 189 ff.). Darin werden die regressiven Effekte steigender Strompreise anerkannt, das Thema der Energiearmut wird diskutiert und es wird eine Reihe von Vorschlägen zusammengetragen, welche zur „Entschärfung“ sozialer Probleme im Kontext der Energiewende beitragen sollen. Diese beziehen sich meist nicht direkt auf das konkrete Problem der Stromsperrern, könnten aber zu einer Reduktion der Stromsperrern beitragen.

Die Gesamtzahlungen eines Haushaltes für Strom setzen sich in der Regel aus einer verbrauchsunabhängigen Anschlussgebühr (Grundpreis) zuzüglich der verbrauchsabhängigen Kosten pro Kilowattstunde Strom (Arbeitspreis) zusammen. Der SRU stellt fest, dass ein Verbot von Grundpreisen in Stromtarifen oder die Freistellung bestimmter Strommengen von Abgaben, Umlagen und Steuern, mit hohem administrativen Aufwand verbunden sind und gleichzeitig nur eine sehr begrenzte Wirksamkeit aufweisen. Der SRU lehnt daher auch eine Abschaffung von Grundpreisen in Stromtarifen ab (SRU, 2016, Abs. 244-245). Grundpreise in Stromtarifen bedeuten einen niedrigeren effektiven Strompreis für Verbraucher mit höherem Stromkon-

sum.¹¹ Weil der Stromkonsum vorwiegend durch die Anzahl der Personen im Haushalt geprägt ist und das Einkommen einen – im Vergleich zur Personenzahl – eher schwachen Einfluss hat (Aigeltinger et al., 2015; Brounen et al., 2012; Schulte & Heindl, 2016), würde ein Verbot von Grundpreisen zwar Haushalte mit *geringerem Verbrauch* tendenziell entlasten, dieser Effekt wirkt aber eher demografisch – also in Abhängigkeit der Haushaltsgröße – als entlang der Einkommensverteilung und hätte daher sozialpolitisch kaum Durchschlagskraft. Es ist zu erwarten, dass vor allem kleinere Haushalte, welche weniger Strom als größere Haushalte verbrauchen, davon profitieren würden.

Ähnliche Probleme ergäben sich bei einer Befreiung bestimmter Strommengen von Steuern, Abgaben und Umlagen. Diese müsste die Haushaltsgröße in Rechnung stellen, um sozialpolitische Wirkung zu entfalten, und wäre wenig treffsicher, wenn alle Haushalte in den Genuss solcher Befreiungen kämen. Der administrative Aufwand zur Umsetzung dieser Strategie wäre dabei sehr groß. Eine Befreiung von Steuern, Abgaben und Umlagen bestimmter Strommengen wirkt ähnlich wie Einkommenstransfers, welche ja implizit durch das progressive Steuersystem und das Transfersystem bereits unter geringerem administrativem Aufwand und mit großer Zielsicherheit vorgenommen werden können.

4.2.1 Inklusionskontingente

Der SRU spricht sich in seinem Gutachten (2016, Abs, 246 ff.) für ein sogenanntes „Inklusionskontingent“ aus. Dieses Konzept entspricht einer Art nach oben gedeckelter „Strom-Flatrate“. Es umfasst als wesentliches Element neben der Kontingentierung, die Aufhebung der unterschiedlichen Tarife zwischen Grundversorgung und Sonderverträgen innerhalb des Kontingents. Der SRU begründet: *„Aufgrund der für alle Kunden eines Versorgers geltenden tarifären Regelungen für das Inklusionskontingent werden*

¹¹ Sei $a > 0$ der Grundpreis, $p > 0$ der Strompreis pro kWh und $q > 0$ die konsumierte Strommenge. Daraus ergibt sich ein „effektiver“ Preis pro kWh von $e = a/q + p$. Wegen $e' < 0$ und $e'' > 0$ ergibt sich ein überproportional ansteigender effektiver Strompreis wenn die Konsummenge q reduziert wird.

einkommensschwache Haushalte nicht in einen teureren Tarif eingestuft, wie es bislang mit dem Grundtarif in der Regel der Fall ist“ (SRU, 2016, Abs. 246). Mit Verweis auf Studien des DIW (2012) wird die Strommenge des Inklusionskontingentes mit 500 bis 1.000 kWh pro Jahr beziffert. Konsum oberhalb dieser Grenze würde – wie gehabt – mit einem Grenzpreis pro verbrauchter kWh bepreist. Die Kontingentierung ist „pro Haushalt“ vorgesehen, wodurch es auch hier zu einer unzureichenden Differenzierung von Haushalten unterschiedlicher Größe kommt. So verbraucht ein durchschnittlicher Single-Haushalte in Grundsicherung ca. 1.600 kWh pro Jahr, ein Zwei-Personen-Haushalt in Grundsicherung ca. 2.300 kWh pro Jahr oder eine Familie in Grundsicherung mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren ca. 3.000 kWh (Aigeltinger et al., 2015).

Auf Basis des Vorschlags des SRU kann mithin nicht von der Gewährleistung eines „grundlegenden physischen Existenzminimums“ (Abs. 246) gesprochen werden, weil ein Stromkontingent von 1.000 kWh für Haushalte verschiedener Größe, völlig unterschiedliche Konsummöglichkeiten schafft.¹² Die Argumentation des SRU, die Begleichung der Stromrechnung (für das Kontingent) könne durch den Leistungsträger direkt erfolgen, ist insofern nicht schlüssig, weil die Leistungen für Strom im Regelbedarf auch jetzt schon implizit kontingentiert sind. Die Leistungsträger könnten das vorge-sehene Strombudget im Regelbedarf an den Stromversorger abführen und Fehlbeträge vom verbleibenden Regelbedarf abziehen bzw. Überschüsse an die Leistungsberechtigten auszahlen. Ohne näher auf die Vor- oder Nachteile eines solchen Verfahrens einzugehen, ist festzustellen, dass wesentliche Elemente der Argumentation des SRU in Bezug auf die Vorteile der Kontingentierung keine Reformen auf den Energiemärkten erfordern, sondern insb. in der Grundsicherung auch auf anderem Wege durchgeführt werden könnten.

¹² In der Diskussion um Armut, spielen die realen Möglichkeiten einer Person, also die Funktion die bestimmte Ressourcen tatsächlich (nicht nur formal) haben, eine erhebliche Rolle und sollten bei sozialpolitisch motivierten Eingriffen nicht vernachlässigt werden (Sen, 1983, 1987).

Das eigentliche Hauptargument des SRU, nämlich die Aufhebung der Trennung zwischen Grundversorgung und Sonderverträgen im Inklusionskontingent, wirft einige Probleme auf. Dabei stellt sich die Frage, wie die Grundversorgung zukünftig gewährleistet werden soll. Es ist davon auszugehen, dass das Grundversorgermodell, indem Kontrahierungszwang besteht, grundsätzlich erhalten bleibt. Andernfalls könnte dies erhebliche adverse Effekte haben, gerade mit Blick auf Haushalte mit geringem Einkommen bzw. schlechter Bonität (BDEW, 2013).

Der Vorschlag des SRU bedeutet faktisch die Vereinheitlichung von Tarifen bis zur Obergrenze des Inklusionskontingentes und mithin ein Verbot von Sonderverträgen *unterhalb* einer bestimmten Abnahmemenge. Dies würde Versorger mit Grundversorgungspflicht nach §36 EnWG gegenüber anderen Versorgern möglicherweise im Wettbewerb benachteiligen. Grund dafür ist, dass die Preisdiskriminierung zwischen Grundtarifen und Sondertarifen teilweise auf die Einpreisung der mit der Grundversorgung einhergehenden Ausfallrisiken verbunden ist, welche die Versorger ohne jegliche Grundversorgungspflicht nicht tragen. Der Vorschlag des SRU beinhaltet daher Elemente eines Versicherungsprinzips, also die Gleichbehandlung von Kunden mit unterschiedlicher Bonität bis zum Inklusionskontingent. Diese Elemente sind als Bestandteil des Energiemarktdesigns ungeeignet. Grundversorger könnten diese Maßgabe vermutlich auch durch Gründung eines weiteren Unternehmens umgehen, wobei das Versicherungsprinzip dann ohnehin nichtmehr greifen würde. Es könnte dann zwei Unternehmen geben, einen reinen Grundversorger und einen reinen Nicht-Grundversorger ohne entsprechende Pflichten. Das Inklusionskontingent würde zudem die Preissetzung auf Basis der tatsächlich entstehenden Grenzkosten, welche aus ökonomischer Perspektive zu befürworten ist, zumindest teilweise aushebeln.

Die Folgen eines solchen Ansatzes sind dabei insgesamt unklar. Es könnte sogar zu steigenden Strompreisen pro Kilowattstunde in der Grundversorgung *oberhalb* des Inklusionskontingentes kommen, was aus sozialer Perspektive nachteilig wäre und vor allem Familien mit Kindern belasten würde. Zudem sind die zu erwartenden Entlastungen der Verbraucher in der

Grundversorgung bis zum Inklusionskontingent vermutlich sehr gering. Trotz unklarer Wirkung würden sozialpolitische Fragen und Fragen des funktionierenden Wettbewerbs auf dem Energiemarkt vermischt, die aber grundsätzlich separat adressiert werden sollten.

4.2.2 Weitere Tarifstrukturen und Finanzierungsmodelle

Zur Entlastung ärmerer Haushalte durch die im Strompreis enthaltenen Steuern, Abgaben und Umlagen, wird eine Reihe von weiteren Tarifmodellen diskutiert (Kopatz, 2013, S. 224 ff.). In der Regel entstehen in diesen Fällen ähnliche administrative Probleme oder adverse Effekte auf den Wettbewerb im Strommarkt, wie im vorhergegangenen Abschnitt beschrieben. Administrative Probleme betreffen zuvörderst die adäquate Einbeziehung der Haushaltsgröße, welche Voraussetzung für eine zielführende Entlastung von Geringverdienern ist. Einige Tarifmodelle (z.B. eine Steuerbefreiung bis zu einer bestimmten Strommenge) weisen zudem sehr geringe Effektivität bezüglich der (angestrebten) sozialen Wirkung auf, weil sie auch zu erheblichen Entlastungen (einiger) wohlhabender Haushalte führen würden.

Hier stellt sich die Frage, ob das bestehende System aus Steuern, Abgaben und Umlagen, welche auf den Strompreis aufgeschlagen werden, zukunftsfähig ist. Direkte Steuern (z.B. auf bestimmte Produkte und Vorprodukte) sind häufig gut geeignet, weil sie direkt mit den Konsumpräferenzen der Konsumenten korrespondieren und gerade im Fall von umweltschädlichen Produkten eine Nachfragereduktion erwirken können. Kern der Kritik an dieser Stelle ist aber, dass durch Umlagen auf den Strompreis industrie- bzw. innovationspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der Energiewende betrieben werden. Zwar sind diese grundsätzlich sinnvoll (Acemoglu et al., 2012), ihre konkrete Ausgestaltung steht aber in der Kritik (EFI, 2014). Vor allem aber ist der Klimaschutz eine Aufgabe, die der Gesellschaft *als Ganzes* obliegt (Heindl et al., 2014). Es wird ein öffentliches Gut bereitgestellt (Klimaschutz für zukünftige Generationen), welches analog zur Finanzierung anderer öffentlicher Güter (Straßen, innere Sicherheit etc.) wenigstens teilweise über das progressiv ausgestaltete Steuersystem finanziert werden sollte (Heindl, 2014). Zwar könnte auch eine direkte Be-

steuerung bei der Finanzierung öffentlicher Güter effizient sein, diese scheitert aber daran, dass die Präferenzen der Bürger für das öffentliche Gut nicht verifizierbar sind. Eine effiziente Lösung im Sinne des sogenannten „Benefit-Prinzips“ ist daher nicht möglich (Buchholz & Heindl, 2015; Johansen, 1963; Lindahl, 1958; Wicksell, 1958). Zieht man zudem die regressive Wirkung steigender Energiepreise und deren Charakter als „Grundgut“ in Betracht, so deutet dies auf eine dringend nötige Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen Finanzierungsmechanismen im oben besprochenen Kontext hin.

Schröder und Grösche (2015) zeigen, dass eine progressiv-steuerbasierte Finanzierung wesentlicher Elemente der Energiewende (insb. Förderung der erneuerbaren Energien), weniger Nachteile aus sozialpolitischer Perspektive hätte, als dies bei der direkten Umlage der Kosten auf die Strompreise der Fall ist. Im Falle einer progressiven Steuerfinanzierung würden etwa die oberen 30% der Einkommen stärker *belastet*, während die unteren 70% der Einkommen *entlastet* würden. Diese Entlastung fällt bei den untersten Einkommen am stärksten aus, so dass dadurch auch Probleme der Energiearmut im weiteren Sinne entschärft würden. Auch die ökonomische Ungleichheit würde im Vergleich zum bestehenden Finanzierungsmodell abnehmen. Unklar ist aber, ob und in welchem Ausmaß durch solche Entlastungen auch tatsächlich die Anzahl der Stromsperren sinken würde, denn wie oben beschrieben, sind Stromsperren nicht vollständig auf das Problem der Einkommensarmut reduzierbar.

4.2.3 Prepaid-Zähler

Der SRU (2016, Abs. 249) verbindet den Vorschlag der Inklusionskontingente mit dem flankierenden Einsatz von Prepaid-Zählern. Auch Kopatz (2013, S. 189 ff.) sieht Prepaid-Zähler als eine sinnvolle Maßnahme zur Vorbeugung der Verschuldung durch auflaufende Stromkosten. Zurecht wird darauf verwiesen, dass Prepaid-Zähler keine originäre Maßnahme zur Linderung von Deprivation sind (Kopatz, 2013, S. 199; O’Sullivan et al., 2011, 2016, 2014). Ihre wesentliche Funktion besteht darin, einen direkteren und zeitnahen Bezug zwischen dem Stromkonsum und den dadurch anfallenden Kosten herzustellen. Solche „weichen“, durch die Verhaltensökonomie

inspirierten Maßnahmen, können einen erheblichen Beitrag zur Linderung von Problemen begrenzt-rationalen Handelns leisten (Buchholz & Heindl, 2015, S. 336).

Vergleiche des eigenen Verbrauchsverhaltens mit dem anderer Haushalte wirken tendenziell verbrauchsmindernd bei Haushalten mit höherem Konsum, wobei (soziale) Normen eine erhebliche Rolle spielen (Allcott & Rogers, 2014; Ferraro & Price, 2013). Solche Strategien sind mit Blick auf Stromsperrern wenig geeignet. Mit Blick auf die Stromsperrern geht es eher darum, ein Bewusstsein für den Stromverbrauch und die anfallenden Kosten zu schaffen. Auch wenn es bisher keine klare Antwort darauf gibt, wie solche „Rückmeldungen“ optimal ausgestaltet werden können, wirken sie doch bewussteinsteigernd, wenn auch nicht unbedingt verbrauchsmindernd (Allen & Janda, 2006). Klar ist aber, dass die Verbrauchsrückmeldung möglichst schnell erfolgen sollte und verständlich dargestellt sein muss (Vine et al., 2013). Diese Voraussetzungen sind bei Prepaid-Zählern erfüllt, so dass sie – unter Maßgabe der oben besprochenen Limitationen – grundsätzlich als Hilfestellung zur Verbesserung der Konsumententscheidung in Frage kommen.

In der Praxis setzen sich Prepaid-Zähler bisher allerdings kaum durch. Nach Angaben der BNetzA (2016, S. 193) waren im Jahr 2014 gerade einmal 17.300 Entnahmestellen (0,04%) mit einem Prepaid-Zähler ausgestattet. Dabei wurden 2014 4.800 solcher Zähler neu installiert und 3.000 deinstalliert, so dass nur ein geringer Zuwachs an Prepaid-Zählern zu verzeichnen ist. Über die Gründe, warum Zähler wieder ausgebaut wurden, gibt der Monitoringbericht der BNetzA keine Auskunft. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass diese Zählertypen entweder von Kundenseite oder von Seiten der Anbieter als unvorteilhaft aufgefasst werden.

Auf der Anbieterseite stehen insbesondere die Kosten des Prepaid-Zählers im Mittelpunkt. Diese sind nur in seltenen Fällen wirtschaftlich sinnvoll einsetzbar, weil Installation und Betrieb mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sind, was häufig betriebswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist. Zu den Anschaffungskosten des Zählers kommen die Kosten der Installation (Anfahrt, Personalkosten). Hier wurde im Praxisdialog angemerkt, dass die-

se Installationskosten teils erheblich sind, etwa dann wenn Kunden häufig umziehen. Zudem muss auch eine Infrastruktur für den Betrieb der Zähler bereitgestellt werden. Hier ist insbesondere an das Bezahlsystem zu denken, welches die Prepaid-Kunden nutzen können. Diese Infrastruktur verursacht Fixkosten, die sich vor allem beim Einsatz nur geringer Mengen an Prepaid-Entnahmestellen, negativ auf die Kostenstruktur eines Unternehmens auswirken. Genaue Angaben über diese Kosten können nicht gemacht werden, weil sie in erheblichem Umfang von der betrieblichen Organisation der einzelnen Versorgungsunternehmen abhängen. Auch bei den Kunden verursachen die Zähler erhöhten Aufwand und Unannehmlichkeiten. So sind Zähler teils in schlecht zugänglichen Kellerräumen verbaut, was das Aufladen solcher Zähler (z.B. durch Eingabe einer PIN-Nummer am Gerät) kundenunfreundlich gestaltet. Zudem bedeuten Prepaid-Zähler, die in Miethäusern auch für andere Mieter erkennbar sind, auch eine gewisse soziale Stigmatisierung der Prepaid-Kunden, was solche Zähler zusätzlich unattraktiv macht.

Der zögerliche Einsatz von Prepaid-Zähler in Deutschland weist darauf hin, dass die Minderung von Ausfallrisiken und Inkassokosten bei den Versorgern, nur in seltenen Fällen die Kosten der Prepaid-Zähler aufwiegt. Prepaid-Zähler kommen daher eher als ergänzendes Instrument in Frage, sind aber keine originäre Lösung zur Vermeidung von Stromsperrern oder der Deprivation im Zusammenhang mit dem Energiekonsum (BDEW, 2013; O'Sullivan et al., 2011). Hier ist insb. auch das Problem der „Selbstabschaltungen“ zu nennen. Können Prepaid-Kunden ihr Guthaben nicht rechtzeitig aufladen, dann wird die Stromlieferung automatisch abgestellt. Dadurch kann es zu weit verbreiteten Unterbrechungen der Stromversorgung kommen, welche nach derzeitigen Verfahren nicht erfasst würden. Die Ursachen der Stromsperrern können so nicht unbedingt beseitigt werden, lediglich das Problem als solches ist nicht mehr sichtbar.

Als ergänzendes Instrument könnten Prepaid-Zähler wie bisher auf freiwilliger Basis zum Einsatz kommen. Mit der zunehmenden Digitalisierung der Zähler bestünde die Möglichkeit, Prepaid-Verfahren zukünftig kostengünstiger umzusetzen, weil Smart-Meter Prepaid-Verfahren grundsätzlich zulassen.

sen. Allerdings bestehen hier einige Barrieren. So ist aus Verbraucherschutzgründen eine solche Funktion (insb. Funktion der Fernabstellung) bisher nicht im Gespräch. Zudem kommen Smart-Meter vorrangig bei größeren Abnehmern zum Einsatz, welche eher nicht zur Gruppe der von Stromsperrern Betroffenen gehören. Wie zügig Smart-Meter in Privathaushalten ihre Verbreitung finden und welche Funktionen schließlich zulässig sind, kann erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten des ergänzenden Prepaid-Zähler-Einsatzes in der Zukunft haben.

Ergänzend ist an dieser Stelle auf die Erfahrungen aus Großbritannien zu verweisen (OFGEM, 2015). Dort haben Energieversorger weitreichende Pflichten gegenüber sozial schwachen Kunden. Diese Pflichten umfassen insb. die Auflage, Kunden mit Zahlungsrückständen alternative Zahlungsverfahren anzubieten. Dadurch kam es zu einer weiten Verbreitung von Prepaid-Systemen. Etwa 17% der Haushalte nutzen Prepaid-Zähler im Bereich der Stromversorgung (Stand: Jahr 2015). Diese sind mit erheblichen Nachteilen verbunden, z.B. den höheren Kosten der Stromversorgung im Vergleich zu herkömmlichen Systemen, welche letztendlich von den Kunden getragen werden. In Großbritannien fallen die jährlichen Stromkosten der Haushalte mit Prepaid-Systemen im Durchschnitt etwa 300 Pfund (ca. 344 Euro zum Wechselkurs des 16. August 2016) oder knapp 20% höher aus als beim günstigsten alternativen Vertrag ohne Prepaid-System (OFGEM, 2015, S. 36). Würden ähnliche Regelungen wie in Großbritannien auch in Deutschland angewendet, so wäre zu erwarten, dass dies die Bedingungen der Grundversorgung mit Strom erheblich verändert. Eine stärkere Marktsegmentierung entlang sozialer Strukturen wären ebenso wahrscheinlich wie höhere durchschnittliche Strompreise für sozial schwache Haushalte. Werden die Kosten des Prepaid-Zähler-Einsatzes von den Prepaid-Kunden getragen (Wälzung), so sind für diese Kundengruppe höhere durchschnittliche Strompreise zu erwarten. Da eine solche Art der Preisgestaltung die Ausfallrisiken der verschiedenen Kundensegmente abbildet, wäre sie naheliegender als die Wälzung auf die Allgemeinheit der Stromkunden. Ähnliches findet sich bereits in der Unterteilung zwischen Grundversorgung und Sonderverträgen. Bei zwingendem Prepaid-Zähler-Einsatz im Falle von Zahlungsrückständen wäre deshalb eine weitere Aufspaltung der Marktseg-

mente, mit dem zusätzlichen Prepaid-Zähler-Segment, wahrscheinlich. Außerdem könnte es, ähnlich wie in Großbritannien, zu einer Art „Lock-in-Effekt“ kommen, was bedeutet, dass Kunden im Prepaid-Segment beim Anbieterwechsel Probleme haben könnten (OFGEM, 2015, S. 36ff.). Dies könnte letztlich auch die wettbewerblichen Strukturen im Strommarkt schwächen.

4.2.4 Energieeffizienz im Haushalt

Die Verbesserung der Energieeffizienz gilt zu Recht als ein Kernelement der Energiewende (SRU, 2016, Abs. 235 ff.). Zwar führen Verhaltensanpassungen in aller Regel dazu, dass es bei privaten Verbrauchern nicht zu einer vollen Entfaltung der technischen Energieeinsparpotenziale kommt; der implizite Preiseffekt der Energieeffizienzinvestition führt zu einem sogenannten „Rebound-Effekt“. Dennoch tragen solche Investitionen gerade in Haushalten mit schlechter Energieeffizienz und/oder geringem Einkommen, zu einer Budgetentlastung bei.

Es treten aber Verhaltensanomalien und Verhaltensfehler auf, welche zu einer Unterinvestition in Energieeffizienz beitragen und so zu einer Diskussion um eine „Energieeffizienzlücke“ geführt haben (Allcott & Greenstone, 2012; Gillingham & Palmer, 2014). In Deutschland besteht im Rahmen des Bundesprojektes „Stromspar-Check“ der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen, ein Förderprogramm für den Austausch von Kühlschränken durch energieeffiziente Geräte in Haushalten mit geringem Einkommen. Dabei zeigt sich tendenziell große Zurückhaltung ärmerer Haushalte, selbst bei bezuschussten Energieeffizienzinvestitionen (vgl. SRU, 2016 Abs. 236).

Grund dafür ist eine hohe implizite Zeitdiskontrate der Konsumenten (Hausman, 1979; A. K. Meier & Whittier, 1983; Wada et al., 2012) oder „kurzsichtiges“ Konsumverhalten (Laibson, 1997). Dies bedeutet, dass der Konsum „heute“ weit höher geschätzt wird, als mögliche Einsparungen (und daher Konsumspielräume) in der Zukunft. Gerade in Haushalten mit sehr geringem Konsumbudget und drängenden Konsumbedürfnissen ist dieses Verhalten gut nachvollziehbar.

Bezuschusste Energieeffizienzinvestitionen bei ärmeren Haushalten können ökologisch und sozial vorteilhaft wirken und sind so als flankierende Maßnahme im Zuge der Energiewende zu rechtfertigen. Sie werden auch von Seiten des Verbraucherschutzes befürwortet (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 486). Bei wohlhabenden Haushalten besteht hingegen das Problem signifikanter Mitnahmeeffekte von Zuschüssen. Die „Zusätzlichkeit“, also die ökologische Effektivität solcher Maßnahmen, ist daher eher in unteren Einkommensgruppen gewährleistet.

Insgesamt ist die langfristige Wirkung von Energieeffizienzprogrammen in Deutschland bisher wenig erforscht, weil diese erst seit relativ kurzer Zeit Anwendung finden. Es kann daher keine abschließende Bewertung dieser Programme vorgenommen werden. Vieles weist aber darauf hin, dass eine mögliche „Energieeffizienzlücke“ im Allgemeinen weniger von Finanzierungsproblemen als vielmehr von Fehleinschätzungen der Verbraucher getrieben ist (Gillingham & Palmer, 2014). Mit Blick auf einkommensschwache Haushalte bietet sich daher eine Mischung aus Beratung und finanzieller Unterstützung an. Inwiefern der Einsatz weiterer Instrumente, etwa „weißer Zertifikate“ oder weitere Finanzierungsmechanismen (vgl. SRU, 2016, Abs. 237) mit Blick auf sozial schwache Haushalte wirksam wäre, bleibt offen. Zwar gibt es Erfahrungen aus Großbritannien, wo größere Energieversorger Pflichten zur Steigerung der Energieeffizienz auch in sozial schwachen Haushalten haben (ECO scheme, vormals CERT (2008-2011) bzw. EEC (2002-2005)). Diese Programme zielen aber eher auf den Wärmebereich ab, wo Energieeffizienzsteigerungen leichter umsetzbar sind als im Strombereich. Gerade im Strombereich und wenn einkommensschwache Haushalte betroffen sind, bietet sich das bereits gut entwickelte Beratungsnetz der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen als Instrument zur Verbesserung der Energieeffizienz an (Stromspar-Check, 2016).

Dennoch besteht auch bei auf ärmere Haushalte ausgerichteten Maßnahmen das Problem der Selbstselektion. An Energieeffizienzprogrammen nehmen häufiger Haushalte teil, die bewusst mit Energie umgehen und die Kosten des Energiekonsums als potenzielles Problem verstehen. Gerade bei

jenen Haushalten, die von Stromsperrern betroffen sind, dürfte ein solches Bewusstsein weniger stark ausgeprägt sein. Daher ist zu erwarten, dass Energieeffizienzprogramme nur eine geringe unmittelbare Wirkung auf die Häufigkeit des Auftretens von Stromsperrern haben. Solche Programme tragen eher mittelfristig zur Kostenentlastung der Haushalte bei. Dabei wird durch Beratung, etwa im Rahmen des „Stromspar-Check“, auch die energiebezogene Allgemeinbildung gefördert. Solche Programme wirken in weiterem Sinne „vorbeugend“ und sollten daher beibehalten oder sogar ausgebaut werden.

4.2.5 Nudging und gezielte Informationsdarreichung

Wenn ein – wodurch auch immer ausgelöstes – fehlendes Problembewusstsein bezüglich der aufgelaufenen Stromkosten oder der Folgen einer Stromsperre vorliegt, so kann die gezielte Darreichung von relevanten Informationen, den Betroffenen helfen, die Situation zu bewältigen. „Weiche“ informatorische Maßnahmen werden dabei als potenziell sehr hilfreich angesehen (Croson & Treich, 2014). Das sogenannte „Nudging“ („Anstupfen“) fällt unter diese Kategorie (Thaler & Sunstein, 2008). Dabei handelt es sich um eine Beeinflussung der Auswahlmöglichkeiten einer Person, die zu besseren Entscheidungen führen soll.

Diese Spielart des liberalen Paternalismus steht vielfach in der Kritik. Die Beeinflussung von Auswahlmöglichkeiten kann sehr direkt auf die Entscheidung von Konsumenten einwirken und unterminiert so möglicherweise die Konsumentensouveränität bzw. die Freiheit der Person durch ungezwungene Willensbildung (Arrow, 1963; Frankfurt, 1971; Pettit, 2001; Schüssler, 1996). Dies bedeutet, dass der Einsatz des „Nudging“ gerechtfertigt werden muss. Gerade vor dem Hintergrund begrenzt-rationalen Handelns von Konsumenten im Zusammenhang mit Stromsperrern sowie den potenziell großen Lasten, welche durch Stromsperrern oder aufgelaufene Zahlungsrückstände entstehen können, erscheint der Einsatz von „Nudging“ in diesem Kontext aber durchaus sinnvoll.

„Nudging“ kann mit Blick auf Stromsperrern sehr nützlich sein um eine Verschlimmerung bzw. Verfestigung des Problems zu verhindern (Kopatz,

2013, S. 177). Dazu sollten die möglichen Konsequenzen des Zahlungsverzugs bei Androhung der Stromsperre sehr deutlich und verständlich dargelegt werden (z.B. Kosten der Sperre und der späteren Aufhebung vorab explizit darlegen) (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 485). Zudem könnte den Verbrauchern gezielte Information dargereicht werden, wie der Situation zu begegnen ist. Hier ist der Verweis auf die Verbraucherzentralen vorstellbar. Im Fall des Bezugs von Grundsicherung, wäre auf die gesetzlich möglichen Leistungen (Darlehen) zu verweisen. Ziel ist es, finanzielle Folgen und Handlungsoptionen klar und deutlich und mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf anzukündigen, um die Aufmerksamkeit der Betroffenen für das Problem zu steigern und das Handeln zu erleichtern. Hier ist besonders darauf zu achten, dass die Information für Menschen mit geringer finanzieller Allgemeinbildung verständlich ist. So werden nach Informationen der Verbraucherzentrale NRW, Stromsperren oft gemeinsam mit einer Mahnung angekündigt (Verbraucherzentrale NRW, 2016). Dies ist zwar grundsätzlich angemessen und rechters, jedoch findet sich die eigentliche Sperrandrohung in einem längeren Fließtext. Gezielte Informationsdarreichung würde verlangen, dass die Androhung einer Stromsperre – durchaus im Sinne einer Warnung – möglichst deutlich und prominent dargestellt wird, damit die Betroffenen sofort auf das Problem aufmerksam werden. Dies könnte auf einem zusätzlichen und separaten Blatt mit möglichst wenig Text (nur relevante Informationen, etwa Sperrandrohung und zu erwartende Kosten) geschehen. Zudem könnte eine klare Aufforderung das Kundenzentrum zu kontaktieren, enthalten sein. Falls lokale Kooperationen zwischen Versorgern, Sozialträgern und dem Verbraucherschutz besteht, sollte auf deren Angebote verwiesen werden.

4.2.6 Liquiditätsbeihilfen

Während gezielte Information das Problembewusstsein der betroffenen Personen stärken kann, so müssen diese dennoch aufgelaufene Zahlungsrückstände begleichen um eine Stromsperre zu vermeiden. Dazu können Liquiditätshilfen nötig sein. Diese können entweder von den Sozialleistungsträgern kommen (z.B. zinslose Darlehen) oder durch die Energieversorger eingeräumt werden (z.B. Fristverlängerung, Stundung). Ordnungs-

rechtliche Anforderungen an die Versorger, so wie die bereits bestehenden Fristen vor einer Stromsperre, wirken hier in einer Weise, welche die Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zu einem bestimmten Zeitpunkt ermöglichen soll. Kopatz (2013) gibt zu bedenken, dass die in §19 StromGVV genannte Frist zur Androhung einer Stromsperre von vier Wochen möglicherweise zu kurz sei, damit einige der betroffenen Verbraucher Gegenmaßnahmen (Schuldnerberatung, Klärung mit Leistungsträger bei Erhalt von Grundsicherungsleistungen) treffen können. Hier ist anzumerken, dass der Gesetzgeber bereits vorsieht, dass die Frist von vier Wochen nicht gilt, wenn: *„[...] der Kunde darlegt, dass hinreichende Aussicht besteht, dass er seinen Verpflichtungen nachkommt“* (§19, Abs. 2, StromGVV). Diese Formulierung ist sehr offen gestaltet und könnte konkretisiert werden, etwa mit Blick auf Empfänger von Leistungen der Grundsicherung.

i) Liquiditätshilfen der Sozialleistungsträger

Hier wäre mit Blick auf die Grundsicherung zu prüfen, ob der Leistungsträger verstärkt vermittelnd tätig werden kann. Nach geltenden Regelungen ist die Gewährung eines zinslosen Darlehens zur Begleichung von Stromschulden bei drohender Stromsperre und wenn die Stromschulden nicht auf andere Weise gedeckt werden können (insb. Ratenzahlung beim Versorger) ein unabweisbarer Bedarf (Bundesagentur für Arbeit, 2016b).¹³

Die Anforderungen zur Gewährung solcher Darlehen sind dabei aber teils nicht zielführend, wie die Verbraucherzentrale NRW anmerkt: *„Häufig werden Sozialleistungsbezieher in dieser Situation [Anm. bei drohender Stromsperre und Beantragung von Darlehen] darauf hingewiesen, einen Prepaid-Zahler einbauen zu lassen. Nicht zielführend ist diese Forderung, wenn der Energieversorger gar keine Prepaid-Systeme anbietet. Ebenso ist die häufig geforderte Inanspruchnahme des einstweiligen Rechtsschutzes wenig sinnvoll, wenn sie keine Aussicht auf Erfolg hat und / oder der Verbraucher bei der Durchsetzung seiner Rechte nicht ausreichend unterstützt*

¹³ Siehe dazu: §24 Abs. 1 SGB II; §22 Abs. 8 SGB II; §37 SGB XII; §21 Satz 2 SGB XII in Verbindung mit §36 SGB XII.

wird. Auch ein Anbieterwechsel ist nicht in jedem Fall ein probates Mittel der Selbsthilfe, da der Wechselprozess in Anbetracht einer kurz bevorstehenden Sperre zu langwierig sein konnte oder abhängig von der Bonität des Verbrauchers ein Vertragsabschluss von einem neuen Anbieter verweigert werden könnte“ (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 481). Dieses Beispiel zeigt, dass die dort aufgezeigten Handlungsoptionen (Prepaid-Zähler, Rechtsschutz, Anbieterwechsel), welche als Voraussetzung zur Gewährung eines zinslosen Darlehens angeführt werden, nicht immer sinnvoll durchführbar sind, wodurch der Abbau von Stromschulden verzögert und das Problem sogar noch verschärft werden kann.

Hier ist auch auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten kommunaler Stellen und der Bundesagentur für Arbeit zu verweisen sowie auf die unterschiedliche Organisation der Jobcenter (teils als Arbeitsgemeinschaften), was einheitliche Verfahren erschwert. Unter Maßgabe der Regelbedarfe, welche jedoch insbesondere im Falle der dezentralen Warmwasserbereitung knapp ausfallen (Aigeltinger et al., 2015), sind die bestehenden Regelungen in der Grundsicherung aber durchaus geeignet um Stromsperren zu verhindern oder aufzuheben. Dabei könnte eine aktivere Rolle der Leistungsträger vorteilhaft sein, etwa die (vorübergehende) direkte Überweisung von Abschlägen und angefallenen Forderungen vom Leistungsträger an den Versorger. Schwieriger stellt sich die Situation außerhalb der Grundsicherung dar. Hier ist die Gewährung von Darlehen im Zuge der sozialen Sicherung aus Anreizgründen und wegen hohen administrativen Aufwands problematisch (wenn auch unter bestimmten Voraussetzungen möglich).

ii) Liquiditätshilfen der Versorger

Vielfach bieten aber die Energieversorger selbst einen Zahlungsplan zur Tilgung bestehender Forderungen an: „In einer Umfrage der Verbraucherzentrale NRW gaben nahezu alle Energieversorger an, im Grundsatz allen Kunden die Möglichkeit einer Ratenzahlung zu bieten. Bei genauerer Betrachtung der Modalitäten fiel jedoch auf, dass die Bedingungen, unter denen sich die Energieversorger auf Ratenzahlungen einlassen von Unternehmen zu Unternehmen variieren“ (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 479). Zu den Konditionen solcher Zahlungspläne liegen keine gesicherten Erkenntnisse

in der Breite vor. Von Seiten des Verbraucherschutzes wird aber moniert, „[...] dass die Entgeltpraxis von Energieversorger zu Energieversorger teilweise höchst intransparent und sehr unterschiedlich gehandhabt wird“ (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 479). Die Option des verpflichtenden Angebots einer Ratenzahlung durch die Versorger ist insofern kritisch zu sehen, weil in einigen Fällen keine hinreichende Aussicht bestehen dürfte, dass ausstehende Beträge in angemessener Zeit zurückgezahlt werden.

Vorstellbar wäre, Gebühren zu deckeln und Zahlungspläne verbindlich zu gestalten.¹⁴ Weil dies einen nicht unerheblichen Eingriff zu Lasten der Versorger bedeutet, müssten solche Regelungen unter engen Voraussetzungen gelten, insb. nur für Haushalte mit geringem Einkommen (z.B. Bezug von Wohngeld oder Grundsicherung), für einen begrenzten Zeitraum und wenn konkludentes Handeln der Schuldner vorliegt, also wenn die Schuldner Rückzahlungen ohne weitere Verzögerung oder Ausfälle vornehmen und dies glaubhaft machen. Dadurch würde – ohne wesentliche Fehlanreize zu setzen – eine Überbrückungsfinanzierung ermöglicht, die Liquiditätsprobleme auch außerhalb der Grundsicherung beheben könnte.

Mahngebühren und andere Kosten, die mit dem Zahlungsverzug oder einer Stromsperre einhergehen, würden in einem solchen Modell zu einem größeren Teil bei den Versorgern anfallen und der zeitliche Ablauf des Mahnverfahrens könnte sich verlängern. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass es zu einer leichten Erhöhung des erwarteten Ausfallbetrags in der Grundversorgung kommt, was sich tendenziell auch auf die Strompreise in der Grundversorgung auswirken könnte. Diese Zusatzlasten dürften jedoch geringer ausfallen als bei tiefgreifenden Tarifreformen.

Bestehende Regelungen in §19 StromGVV, insb. die in Absatz 2 festgeschriebene Verhältnismäßigkeit, wirken bereits in ähnliche Richtung, weil nicht näher bestimmten vulnerablen Haushalten, Sonderregelungen zu-

¹⁴ Mahngebühren sind nach geltender Rechtsprechung klar geregelt. In der Praxis kommt es hier aber häufig zu Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben. Auch die Gebühren für die Stromsperrung und Entsperrung müssen nachweisbar sein. In beiden Fällen obliegt es aber dem Kunden diese Kosten zu prüfen und ggf. zu bemängeln.

gutekommen. Voraussetzung für die sozialpolitische Wirksamkeit solcher Sonderregelungen, welche zu erheblichen Zusatzlasten auf Seiten der Versorgungsbetriebe führen könnten, wäre die zielgenaue Identifikation vulnerabler Haushalte, welche ex-ante nahezu unmöglich ist. Gerade die gut dokumentierten „multiplen Problemlagen“ beim Auftreten von Stromsperrungen, lassen daran zweifeln, dass eine Konkretisierung von vulnerablen Haushalten und den Erleichterungen, welche diesen zugutekommen sollen, sinnvoll vorgenommen werden kann. Zudem kann eine Verzögerung der Mahnverfahren auch erhebliche adverse Effekte mit sich bringen, insb. wenn dies zu einem weiteren Auflaufen von Zahlungsrückständen führt, welche dann umso schwerer zu begleichen wären (Bonatti & Hörner, 2011).

Von größerer Bedeutung ist die große Varianz der Kosten für das Sperren und Entsperrn von Anschlüssen. Diese lagen 2014 in einer Spannbreite von 12 bis 146 Euro (Mittelwert: 47 Euro) für die Sperrung. Für die Wiederaufnahme der Versorgung werden Kosten in einer Spannbreite von 10 bis 132 Euro berechnet (Mittelwert: 50 Euro) (BNetzA, 2016, S. 193). Weil die Kosten der Sperrung und Entsperrung die Zahlungsrückstände erheblich anwachsen lassen, verschlimmern diese Kosten – auch wenn sie von den Kunden selbst verschuldet sind – das Problem der Verschuldung. Bereits heute müssen diese Kosten nachweisbar sein, was bedeutet, dass die Versorger im Zweifel belegen müssen, wie sich die in Rechnung gestellten Kosten zusammensetzen. Wegen der Verschuldensproblematik wäre eine „Deckelung“ der Kosten nach oben eine Möglichkeit, welche entstehende Kosten der Versorger noch realistisch abdeckt und zugleich eine übermäßige Belastung der Verbraucher vermeidet. Gegenwärtig scheinen aber die regelmäßigen Kontrollen der in Rechnung gestellten Beträge durch die BNetzA im Monitoringbericht sowie die Möglichkeiten des Einspruchs (auch mit Hilfe der Verbraucherzentralen) eine Deckelung nicht erforderlich zu machen.

4.2.7 Institutionelle Reaktion

Wie bereits beschrieben, sind die bestehenden Regelungen im Bereich der Grundsicherung prinzipiell geeignet, um dem Problem der Stromsperrungen

entgegen zu wirken. Auch im Bereich außerhalb der Grundsicherung könnte durch geringfügige Anpassungen – insbesondere durch klare Regelungen bei Zahlungsrückständen – eine deutliche Verbesserung eintreten. Viele der von Stromsperrern oder Stromschulden betroffenen Personen, weisen geringe Kompetenz im Umgang mit Institutionen auf (Kalhheber, 2016; Schöllgen & Kosbab, 2016). Zudem sind die Rahmenbedingungen zum Abbau von Zahlungsrückständen bei einigen Versorgern und/oder Jobcentern unklar, uneinheitlich oder zeitinkonsistent (Schöllgen & Kosbab, 2016). Dadurch kann sich eine angemessene Reaktion auf Zahlungsrückstände deutlich verzögern, was zu einer Verschärfung der Lage beiträgt und im schlimmsten Fall, zum Auflaufen erheblicher Schulden führt.

Weil Zahlungsrückstände und drohende Stromsperrern eine prompte Reaktion erfordern, sind kompetente Ansprechpersonen bei den relevanten Stellen von großer Bedeutung (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 482 ff.). Letztendlich kann die Klärung eines Zahlungsrückstandes oder die Aufhebung einer Stromsperrern, als Zusammenwirken verschiedener Stellen oder Personen, d.h. im weiteren Sinne als „Mediation“, verstanden werden. Es bedarf des Problembewusstseins und der Kooperationsbereitschaft des Schuldners, aber selbiges auch auf Seiten des Gläubigers oder bei anderen Stellen, wie den Jobcentern im Fall der Grundsicherung.

Um oben genannte Verfahren des „Nudgings“ oder der Überbrückung von Liquiditätsproblemen in Gang zu setzen, müssen die Gläubiger oder Leistungsträger in der Lage sein, klare Verfahren, Regeln und Vorgänge aufzuzeigen, welche zur Lösung des Problems geeignet sind. Hier ist die unterschiedliche Zuständigkeit kommunaler und bundesweiter Stellen zu nennen, welche teilweise auch in Arbeitsgemeinschaften gebündelt sind. Oft sind lokale Strukturen der Sozialleistungsträger so gestaltet, dass eine freiwillige Zusammenarbeit mit örtlichen Versorgern möglich ist. Vor allem wenn sowohl Versorger als auch Leistungsträger stark kommunal orientiert sind, gelingt eine solche Zusammenarbeit.

Bei den Versorgern könnte daher die Nennung bestimmter Ansprechpartner für Stromsperrern nützlich sein. In vielen Fällen existieren solche Ansprechpartner bereits, jedoch nicht in allen Betrieben (Schöllgen & Kosbab,

2016). Die Unternehmen müssten dabei klare Verfahren definieren. Dies kann freiwillig oder flankiert durch bestimmte Vorgaben geschehen. Auch bei den Jobcentern könnte das Problem der Stromsperrern nach Angabe von Verbraucherschützen besser gehandhabt werden (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 483). Dort bestehen regional teils unterschiedliche Handhabungen, welche stärker vereinheitlicht werden könnten. Dabei müsste insbesondere die Anwendung der bereits zur Verfügung stehenden Instrumente zur Abwendung oder Aufhebung von Stromsperrern konkretisiert werden, was den entsprechenden öffentlichen Stellen obliegt.

4.2.8 Anpassung der Sozialleistungen

Stromsperrern könnten durch direkte Transfers, etwa die direkte Kostenübernahme durch die öffentliche Hand, leicht behoben werden. Bei dieser Herangehensweise ergäben sich jedoch eine Reihe von Problemen, etwa Probleme der Anreizkompatibilität und Probleme der Gerechtigkeit im weiteren Sinne. Direkte Transfers würden einen Anreiz für Haushalte schaffen, die Stromrechnung nicht zu begleichen, in der Annahme, dass öffentliche Stellen diese Kosten übernehmen. Dadurch könnte es sogar zu einem Anstieg der Stromsperrern kommen, wenn diese als qualifizierendes Merkmal für Transfers herangezogen würden. Zudem ergibt sich ein Gerechtigkeitsproblem, weil den Haushalten, die den Zahlungen nicht nachkommen, höhere Transfers zugestanden würden, als den Haushalten, die Forderungen begleichen. Auch aus ökologischer Perspektive würden Nachteile entstehen, weil Anreize zum rationalen Umgang mit Strom aufgehoben würden. Von einer direkten Übernahme von Stromschulden durch die öffentliche Hand ist daher abzusehen.

Auch die direkte Übernahme der individuellen Stromkosten durch die Leistungsträger in der Grundsicherung (analog zum Fall der Kosten der Unterkunft) erscheint nicht sinnvoll. Stromkosten können im Rahmen der Grundsicherung gut pauschaliert werden: Anders als im Fall der Heizkosten, kann der Nutzen einer bestimmten Strommenge „pro Kopf“ in etwa in allen Haushalten ähnlich realisiert werden, sofern keine erheblichen Defizite bei

der Energieeffizienz vorliegen.¹⁵ Zudem setzt der Pauschbetrag, welcher implizit im Regelbedarf veranschlagt ist, positive Anreize zum sparsamen Umgang mit Strom, was auch aus ökologischer Sicht notwendig erscheint. Um hohen Stromkosten vorzubeugen, empfiehlt sich der flankierende Einsatz von Fördermaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in Haushalten mit geringem Einkommen. Etwas schwieriger ist die Frage, ob die Höhe der im Regelbedarf veranschlagten Stromkosten, den tatsächlichen Anforderungen der Haushalte entspricht. Zwar bestehen klare gesetzliche Regelungen, wie dieser Anteil zu berechnen ist. Dennoch gibt es Hinweise darauf, dass die im Durchschnitt anfallenden Stromkosten bei Haushalten in Grundsicherung etwas höher ausfallen, als im Regelbedarf vorgesehen. Dies ist insbesondere im Fall der dezentralen Warmwasserbereitung, etwa mit elektrischen Boiler, zu beobachten (Aigeltinger et al., 2015).

Wichtig ist hier der Hinweis, dass durch eine mögliche Anpassung des Regelbedarfs, keine direkte Wirkung auf die Häufigkeit des Auftretens von Stromsperrern zu erwarten ist, weil das Einkommen *eine* Problemlage unter mehreren darstellt. Das Problem der Stromsperrern ist mithin nicht vollständig auf Einkommensarmut reduzierbar. Die Frage der Angemessenheit der Regelbedarfe, ordnet sich deshalb in eine breitere sozialpolitische Diskussion ein, und muss auch als solche geführt werden. Dabei müssen die Ansprüche der Transferempfänger auch gegen die Ansprüche der Steuer- bzw. Beitragszahler abgewogen werden und allgemeine fiskalische Rahmenbedingungen müssen Beachtung finden.

4.2.9 Beratungsangebote

Neben der Einkommenssituation der Haushalte, sind Fragen der Information, der Planungs- und Finanzkompetenz sowie der Entscheidungsfindung zentrale Aspekte bei der Bewältigung schwieriger finanzieller Situationen, wie sie im Kontext der Stromsperrern vorliegen. Einige der besprochenen

¹⁵ In der Praxis stellt die Prüfung der „Verhältnismäßigkeit“ der Kosten der Unterkunft (insb. der Heizkosten) ein großes Problem dar, zu dessen Klärung häufig Gerichte bemüht werden. Die Prüfung der Angemessenheit der Stromkosten würde dabei zusätzliche Probleme bereiten und wäre so auch aus administrativer Sicht schwierig.

Lösungsansätze, z.B. das „Nudging“, die Überbrückung von Liquiditätsengpässen oder die Steigerung der Energieeffizienz im Haushalt, bedürfen gezielter Beratung. Solche Beratungsangebote sind teilweise im Bereich der herkömmlichen Verbraucher- und Sozialberatung angesiedelt, können aber auch spezifische Anforderungen stellen, insbesondere dann wenn es um Fragen des rationalen Energiekonsums geht. Auch die zeitliche Dimension der verschiedenen Beratungsangebote unterscheidet sich. Beratung bezüglich des rationalen Energiekonsums oder der Steigerung der Energieeffizienz wirkt vorbeugend und steigert die Resilienz der Haushalte gegen energiebezogene Deprivation. Solche Angebote sind bei vulnerablen Haushalten praktisch jederzeit sinnvoll. Im Fall einer drohenden Stromsperre bzw. aufgelaufener Stromschulden, muss jedoch unmittelbar eine Lösung herbeigeführt werden, auch um das auflaufen weiterer Zahlungsrückstände zu vermeiden.

In beiden Fällen besteht bereits ein bundesweites Netz an Beratungsstellen. Dort wo es den rationalen Umgang mit Energie betrifft, sind dies vor allem die Angebote der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen. Im Bundesprojekt „Stromspar-Check“ wurden seit 2008 mehr als 200.000 Haushalte beraten. Diese Haushalte konnten ihre Stromkosten im Durchschnitt um 150 Euro jährlich senken. Derzeit bestehen in 190 Städten und Gemeinden Beratungsstellen (Stromspar-Check, 2016). Mit Blick auf die gezielte Beratung im Falle von Zahlungsrückständen besteht ein dichtes Netzwerk an Beratungsstellen der Verbraucherzentralen. Regional bestehen dabei teilweise gesonderte Beratungsangebote, welche auf das Problem der Stromsparren spezialisiert sind. Besonders hervorzuheben ist hier das Angebot der Verbraucherzentrale NRW (2016). In diesem Kontext spielen Jobcenter sowie die Energieversorger eine wichtige Rolle, damit aus der Beratung heraus auch konkrete Lösungswege entwickelt werden können (Schöllgen & Kosbab, 2016).¹⁶ Die Zusammenar-

¹⁶ In diesem Kontext ist etwa das „Saarbrücker Vier-Punkte-Modell“ zu nennen, welches auf einer Zusammenarbeit zwischen dem örtlichen Versorger und den Jobcentern aufbaut. Beide Parteien – Jobcenter und Versorger – nehmen in diesem Modell eine aktive Rolle ein.

beit der verschiedenen Stellen muss sich an lokalen Gegebenheiten orientieren und kann daher schwer systematisiert werden. Ein Beispiel, das diesen Problembereich illustriert, sind mögliche verpflichtende Hinweise der Versorger auf Beratungsangebote im Falle einer Sperrandrohung nach §19 StromGKV. Während solche Hinweise in einigen Kommunen auf individueller Basis verabredet sind, sprechen sich Beratungsstellen (z.B. Verbraucherberatung) in anderen Fällen gegen verpflichtende Hinweise aus, weil deren Beratungskapazitäten nicht ausreichen. Eine grundsätzliche Pflicht der Versorger zum Hinweis auf Beratungsangebote könnte daher nachteilige Effekte auf die Arbeit der Beratungsstellen haben. Schließlich ist auch auf die Beratungsangebote im Rahmen der Sozialhilfe (und vielerorts weiterer kommunaler Angebote) zu verweisen. Wie bereits oben beschrieben, bestehen eine Reihe von Optionen wie öffentliche Stellen zur Bewältigung aufgelaufener Stromschulden beitragen können. Deren Beratung, im Sinne der Klärung möglicher Hilfoptionen, kann ebenso genutzt werden wie andere Beratungsangebote.

Ein weiterer Themenkreis betrifft die Frage der Finanz- und Planungskompetenz. Diese ist eine wichtige Ursache für das Auftreten von Stromschulden und stellt ein strukturelles Problem dar. Zwar erhalten Betroffene bei verschiedenen Beratungsstellen Unterstützung, dabei dürfte aber ein Selbstselektionsprozess bestehen. Dies bedeutet, dass sich Personen mit besonders schlechter Finanz- und Planungskompetenz nicht oder erst zu spät – also wenn bereits erhebliche Zahlungsrückstände bestehen – um Hilfe bemühen. Dabei sind zwei Aspekte zu unterstreichen: i) Die Wahrnehmung von Beratung ist freiwillig und ii) die zeitliche Abfolge der Beratung ist entscheidend für die erfolgreiche Bewältigung einer Schuldenproblematik. Die „Freiwilligkeit“ bedeutet, dass weder der Stromversorger noch die Jobcenter ihre Kunden dazu bewegen können (oder müssen), Beratungsangebote wahrzunehmen. Dabei fehlt insbesondere den Versorgern – unter anderem aus Datenschutzgründen – häufig die nötige Informationsgrundlage. Beratungsangebote müssen aber möglichst schnell in Anspruch genommen werden, denn die Begleichung von Zahlungsrückständen wird mit wachsenden Beträgen schwieriger: Nach Aussage von Praktikern ist die Begleichung von Zahlungsrückständen bis zu um die 500 Euro aussichts-

reich. Bei Rückständen die darüber hinausgehen, wird die Situation hingegen zunehmend problematisch. Dies ist bei fast zwei Drittel der Personen, die Beratung bei der Verbraucherzentrale NRW in Anspruch nehmen, der Fall (Verbraucherzentrale NRW, 2016, S. 38).

Insgesamt steht eine gute Infrastruktur an Beratungsangeboten zur Verfügung und es besteht geringer Handlungsbedarf für zentrale regulatorische Eingriffe. Stattdessen sollte das bestehende Instrumentarium ausgebaut bzw. gestärkt werden. Dies bedeutet, dass Maßnahmen zur Steigerung des rationalen Umgangs mit Energie zunächst verstetigt werden sollten. Bei den Verbraucherzentralen besteht vielerorts schon Beratungskapazität bezüglich Fragen, welche mit dem Energiekonsum in Zusammenhang stehen. Es liegen aber keine Informationen vor, wie stark diese Angebote in der Fläche vertreten sind. Es wäre zu prüfen, ob die Beratung in der Fläche ausgeweitet werden soll und/oder in einzelnen Bundesländern oder Gemeinden vertieft werden könnte. Es muss insbesondere darauf hingearbeitet werden, dass betroffene Personen die verschiedenen Hilfsangebote im Fall drohender Zahlungsrückstände zügig in Anspruch nehmen. Zwar liegt dies in erster Linie in der Verantwortung der Betroffenen und diese Verantwortung kann auch nicht durch öffentliche Stellen übernommen werden. Dennoch sollten die Angebote zielgenauer publik gemacht werden, wobei insb. die Zusammenarbeit verschiedener Stellen sinnvoll ist.

4.2.10 Zwischenfazit

In der Gesamtschau lassen sich die verschiedenen oben diskutierten Maßnahmen zwar nicht en détail, aber zumindest schematisch gemäß ihrer Eignung in eine Reihenfolge bringen (Tabelle 4). Dabei werden die Aspekte der Marktkonformität, der Anreizkompatibilität, der Zielgenauigkeit, der ökologischen Wirkung und der zu erwartenden Kosten für Verbraucher, Versorger oder die öffentliche Hand zur Einordnung herangezogen.

Verbesserte Informationsdarreichung und „Nudging“ (Abschnitt 4.2.5) sowie Beratungsangebote (Abschnitt 4.2.9) können, sofern sie gut ausgestaltet sind, mit Blick auf alle Kriterien als positiv bewertet werden. Insbeson-

dere wirken sie sehr zielgenau, weisen keine negative ökologische Wirkung auf und können zu vergleichsweise geringen Kosten umgesetzt werden.

Die Förderung der Energieeffizienz im Haushalt sowie die Beratung zum rationaleren Umgang mit Strom sind positiv zu bewerten (Abschnitt 4.2.4). Weil diese aber eher vorbeugend und somit mittelfristig wirksam werden, können sie nur indirekt als Maßnahme zur Minderung von Stromsperrern verstanden werden.

Die Anwendung von Prepaid-Zählern (Abschnitt 4.2.3) hat kaum negative ökologische Auswirkungen, jedoch erscheinen hier die Kosten problematisch. Die geringe Verbreitung von Prepaid-Zählern weist darauf hin, dass deren Kosten derzeit nicht regelmäßig betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen sind. Zudem belegen die Erfahrungen aus Großbritannien, dass innerhalb des dortigen Prepaid-Segments im Strommarkt höhere Kosten anfallen als in anderen Segmenten, welche von den Kunden getragen werden. Außerdem erscheint auch die „Selbstsperre“ durch Kunden welche ihr Prepaid-Guthaben nicht rechtzeitig aufladen können problematisch, weil dadurch de facto Stromsperrern entstehen könnten, welche statistisch nicht erfasst würden. So bliebe das eigentliche Problem der Versorgungsunterbrechungen ungelöst.

Alle verbleibenden Maßnahmen werfen in Bezug zu mehreren Bewertungskriterien Fragen auf. Auch wenn eine abschließende Bewertung, welche sich an der ganz konkreten Ausgestaltung bestimmter Maßnahmen zu orientieren hätte, hier kaum möglich ist, so werden diese Maßnahmen dennoch als wenig empfehlenswert angesehen.

Table 4: Schemenhafte Einordnung ausgewählter Handlungsoptionen vor dem Hintergrund verschiedener Bewertungskriterien.

	Marktkonformität	Anreizkompatibilität	Zielgenauigkeit	Ökologische Wirkung	Kosten
Nudging und verbesserte Information	✓	✓	✓	✓	✓
Verbesserte Beratungsangebote und institutionelle Anpassung	✓	✓	✓	✓	✓
Energieeffizienz im Haushalt	✓	✓	×	✓	✓
Prepaid-Zähler	✓	✓	×	✓	×
Eingriffe in den Strommarkt (Tarifstruktur)	×	✓	×	✓	×
Erhöhung der Sozialleistungen	✓	✓	×	×	×
Direkte Kostenübernahme	✓	×	✓	×	×
Liquiditätsbeihilfen (durch Energieversorger)	×	×	✓	×	×

4.3 Perspektivische Handlungsfelder

Stromsperren haben, wie oben ausgeführt, verschiedene Gründe, weshalb von „multiplen Problemlagen“ bei den betroffenen Haushalten gesprochen wird. Dennoch sind das Einkommen und die Stromausgaben Einflussfaktoren, die vor allem mittel- bis langfristig eine erhebliche Rolle spielen. Deprivation – also Mangel in verschiedener Ausprägung – hat häufig einen Schwellencharakter (Townsend, 1979). Dies bedeutet, dass wenn eine gewisse Schwelle an verfügbaren Ressourcen (z.B. Einkommen) unterschritten wird, eine für die Haushalte sehr schwierige Lebenssituation entsteht. Die oben diskutierten „kritischen Lebensereignisse“ (siehe auch Kalhheber, 2016; Schöllgen & Kosbab, 2016), welche oft Auslöser für das Auftreten von Stromsperren sind, müssen auch in diesem Kontext gesehen werden. Die vorliegenden Informationen weisen darauf hin, dass solche Ereignisse zwar unmittelbar zum Auftreten von Stromsperren beitragen, dass aber die Kontextfaktoren des Einkommens und der Stromkosten zumindest mittelbar, also eher indirekt, Zahlungsrückstände und Stromsperren begünstigen.

Die Ethik-Kommission (2011) „Sichere Energieversorgung“ nennt drei Leitgedanken, welche bei der Ausgestaltung der Energie- und Klimapolitik zentral sind: die wirtschaftliche Leistungskraft, die Umwelt- und die Sozialverträglichkeit. Alle drei Aspekte entfalten gemeinsam eine Dynamik, welche den Wohlstand der Bürger erheblich beeinflusst, weshalb eine Balance zwischen den verschiedenen Anforderungen nötig ist. Stromsperren sind gerade mit Blick auf die Sozialverträglichkeit der Energie- und Klimapolitik relevant. Hier legt der mittelbare Einfluss der Stromkosten und -preise nahe, dass darauf zu achten ist, dass diese zukünftig nicht überproportional ansteigen. Grund dafür sind auch die bereits oben beschriebenen regressiven Wirkungen steigender Strompreise (Grösche & Schröder, 2013; Schulte & Heindl, 2016). Sie führen zu größeren *relativen* Lasten bei ärmeren Haushalten im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten, was das Prinzip der „gleichen Lasten“ (engl. equal sacrifices) nach Mill (1848) verletzt, welches weite Verbreitung bei der Finanzierung öffentlicher Güter über progressiv gestaltete Steuersysteme findet (Young, 1990).

Der Anstieg der Stromkosten in den vergangenen Jahren geht – zumindest teilweise – auf die Finanzierung verschiedener Klimaschutzmaßnahmen zurück. Dass diese grundsätzlich sinnvoll sind ist gut belegt, auch wenn über deren konkrete Ausgestaltung gestritten wird (Acemoglu et al., 2012; Buchholz & Heindl, 2015; Fischer & Heutel, 2013). Anzumerken ist auch, dass steigende Strompreise eine Verbrauchsreduktion bewirken und zu rationalem Energiekonsum anregen, was aus ökologischer Sicht zu befürworten ist. Hier muss also eine Abwägung der positiven ökologischen Wirkung und der negativen sozialen Wirkung steigender Strompreise vorgenommen werden. Insgesamt besteht aber ein weit verbreiteter Konsens, dass soziale Fragen zumindest nicht nachrangig gehandhabt werden dürfen (Heindl et al., 2014; Stern, 2015). Dies umfasst auch, dass überproportionale Belastungen ärmerer Haushalte im Kontext der Energie- und Klimapolitik, nicht auf Basis ökologischer Argumente zu rechtfertigen sind (Heindl & Kanschik, 2016).

Die Vermeidung überproportional steigender Strompreise, welche in einem breiteren Kontext zur sozialen Ausgewogenheit der Energie- und Klimapolitik beiträgt, kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Hier spielen sowohl Fragen der Kosteneffizienz von Klimaschutzmaßnahmen eine Rolle, als auch die Verteilung der daraus entstehenden Lasten, welche durch die Art der Finanzierung bestimmt ist. Dies ist wohlgermerkt kein Argument gegen Klimapolitik. Auch Deprivation beim Energiekonsum oder „Energiearmut“ kann nicht einseitig zu Lasten der Klimapolitik interpretiert werden, weil in diesem Kontext viele Faktoren eine Rolle spielen (Heindl et al., 2014). Weil aber der Klimaschutz eine Aufgabe ist, die der Gesellschaft als Ganzes obliegt, wird hier der Einsatz eher progressiver Finanzierungsmechanismen erwogen (Schröder & Grösche, 2015). Auch in der breiteren sozialpolitischen Betrachtung finden diese Finanzierungsmechanismen Zuspruch (Kanschik, 2015). Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen eine direkte Besteuerung nicht zielsicher, etwa in Form sogenannter „Lindahl-Preise“, durchführbar ist, was bei öffentlichen Gütern wie dem Klimaschutz regelmäßig der Fall ist (Lindahl, 1958; Wicksell, 1958). Deshalb werden dort andere Finanzierungsverfahren empfohlen, insb. eine Finanzierung über progressive Elemente des Steuersystems (Hansjürgens, 2000). Die *alleinige*

Abfederung sozialer Folgen der Energie- und Klimapolitik durch die sozialen Sicherungssysteme erscheint problematisch, u.a. weil für diese in den kommenden Jahren erhebliche Mehrbelastungen zu erwarten sind (Brühl, 2016). Die wachsenden Herausforderungen weisen darauf hin, dass auch mit Blick auf sozialpolitische Aspekte der Klimapolitik, ein Ausgleich zwischen verschiedenen politischen Zielen und gesellschaftlichen Ansprüchen gesucht werden muss.

Die komplexe Interaktion der Energie- und Klimapolitik mit Fragen der Sozialpolitik, welche hier nur skizzenhaft dargestellt werden kann, regt in Übereinstimmung mit den Forderungen der Ethik-Kommission (2011) dazu an, soziale Fragen bei der Ausgestaltung klimapolitischer Instrumente zukünftig stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Damit solche Einschätzungen auf Basis empirischer Evidenz erfolgen können, ist die Verfügbarkeit relevanter Daten von großer Bedeutung. Gerade mit Blick auf das Problem der Stromsperrern, aber auch in anderen Bereichen wie der Energieeffizienz im Haushalt, sind hierbei noch Lücken zu schließen. Insbesondere wären Daten auf Personen- oder Haushaltsebene erforderlich, welche sowohl die zu untersuchenden Merkmale umfassen (z.B. Vorliegen einer Stromsperrern, Entscheidung für eine Energieeffizienzinvestition usw.), als auch ein breites Set an sozio-ökonomischen Merkmalen, welche zur Erklärung komplexer Zusammenhänge nötig sind, so wie sie im Fall der „multiplen Problemlagen“ bei Stromsperrern auftreten.

5 Zusammenfassung

Ab einem Zahlungsrückstand von 100 Euro, sind die Stromversorger berechtigt, Stromsperrern anzudrohen. Diese dürfen aus Gründen des Verbraucherschutzes erst nach vorheriger Ankündigung und mit Frist von vier Wochen in Auftrag gegeben werden (§19 Abs. 2 StromGKV). Nach Informationen der Bundesnetzagentur wurden im Jahr 2014 in 351.802 Fällen Stromsperrern angewendet. Etwa 0,8% der Haushaltskunden in Deutschland waren davon betroffen. Insgesamt zeigte sich in den vergangenen Jahren ein leichter Trend hin zu einem Anstieg der Stromsperrern (BNetzA, 2016, S. 192).

Aus sozialpolitischer Sicht, sollten Haushalte mit geringem Einkommen im Mittelpunkt möglicher Maßnahmen zur Vorbeugung von Stromsperrern stehen, weil diese besonders vulnerabel sind (Parfit, 1997). Die verfügbaren Daten und Informationen weisen darauf hin, dass vor allem – jedoch nicht ausschließlich – Haushalte mit geringem Einkommen von Stromsperrern betroffen sind. Diese teilen sich in etwa im Verhältnis 1:1 auf Haushalte mit bzw. ohne Leistungsbezug in der Grundsicherung (SGBII, SGBXII) auf. Insgesamt ist ein vergleichsweise geringes Nettoäquivalenzeinkommen zwar ein charakteristisches Merkmal für das Auftreten von Stromsperrern, es determiniert diese aber nicht, was bedeutet, dass ein großer Teil der Haushalte mit geringem Einkommen *nicht* von Stromsperrern betroffen sind. Aufgrund fehlender Daten bestehen derzeit aber Wissenslücken, sowohl was die treibenden Kräfte der Stromsperrern betrifft, als auch was die Signifikanz der Problematik angeht. Mit Bezug auf die erste Frage wären breite sozio-ökonomische Informationen nötig, wie sie etwa im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) zu finden sind, welche aber auch das Vorliegen von Stromsperrern (ggf. in der jüngeren Vergangenheit) beinhalten. Mit Blick auf die zweite Fragestellung ist vor allem die Dauer des Vorliegens von Stromsperrern interessant um eine Bewertung der „Schwere“ der Problematik vorzunehmen.

Theoretische Überlegungen, empirische Forschung und Erfahrungen aus der Praxis weisen übereinstimmend darauf hin, dass Stromsperrern aus der

Überschneidung mehrerer Problemlagen herrühren. Ein geringes Einkommen liegt dabei häufig vor. Hinzu kommen aber weitere Probleme, die auch aus der Beratungspraxis aufgezeigt werden, etwa geringe Finanz- und Planungskompetenz, bestehende Schulden, (sehr) schlechte Energieeffizienz sowie kritische Lebensereignisse oder Veränderungen im häuslichen Umfeld, die dann auch die Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben stören können (Schöllgen & Kosbab, 2016; Verbraucherzentrale NRW, 2016). Beispiele sind Erkrankungen, Krankenhausaufenthalte, Geburt eines Kindes, Trennung, Tod eines Familienmitglieds, der Übergang in Rente oder Arbeitslosigkeit.

Dies bedeutet, dass Stromsperren nicht alleine auf Einkommensarmut oder Fragen der Energieeffizienz im Haushalt reduzierbar sind, denn häufig treten weitere Probleme hinzu. Zudem kann kaum sinnvoll eine eindeutige Typisierung der Betroffenen vorgenommen werden, welche dann etwa vulnerable Haushalte definieren würde. Insgesamt können aber vier Handlungsfelder zur Linderung des Problems der Stromsperren identifiziert werden, welche in Tabelle 5 dargestellt sind. Dabei können ereignisbezogenen und strukturbezogene Probleme unterschiedene werden, welche im persönlichen Umfeld angesiedelt oder durch das institutionelle Umfeld beeinflusst sind.

Tabelle 5: Schematische Darstellung verschiedener Problembereiche im Zusammenhang mit Stromschulden und Stromsperren.

	Persönliches Umfeld	Institutionelles Umfeld
Ereignisbezogen	A) Ereignisse im persönlichen Bereich die zu Verzinsung bzw. Überschuldung beitragen	B) Kontext in dem finanzielle Probleme gelöst werden können
Strukturbezogen	C) Einkommens- und Wohnsituation, Konsumverhalten	D) Kosten der Lebenshaltung und Kontext der sozialen Sicherung

Als *ereignisbezogen* werden Situationen verstanden, in denen es zu Zahlungsrückständen und einer drohenden oder vorliegenden Stromsperre kommt. Im *persönlichen Bereich* (Feld A) werden diese Situationen u.a. durch kritische Lebenslagen, eine nicht zielführende Prioritätensetzung, Sprachprobleme und/oder geringe Finanz- und Planungsfähigkeit mit beeinflusst bzw. ausgelöst (Schöllgen & Kosbab, 2016, S. 477). Während diese Probleme nicht ursächlich behoben werden können, so kann durch Beratung zumindest eine Verbesserung der Situation eintreten, etwa indem in der Beratung konkrete Lösungsansätze aufgezeigt werden. Wichtig ist auch, dass den Betroffenen die möglichen Folgen weiteren Zahlungsverzugs deutlich vor Augen geführt werden. Hier sollte die Androhung einer Stromsperre in einer verständlichen und optisch klar abgehobenen Weise erfolgen, auch mit einer Darstellung der zu erwartenden Kosten. Zudem sollten Maßnahmen geprüft werden, welche es ermöglichen, dass sich betroffenen Personen möglichst frühzeitig um Hilfe bzw. Beratung bemühen.

Liegt ein Zahlungsrückstand oder eine Stromsperre vor, so ist auch das *institutionelle Umfeld*, in dem solche Probleme gelöst werden können, von großer Bedeutung (Feld B). Dies betrifft die konkret verfügbaren Beratungsangebote, die Kooperationsbereitschaft des Energieversorgers sowie (im Fall der Grundsicherung) die Befähigung der Leistungsträger an der Lösung des Problems mitzuwirken. In vielen Fällen sind sowohl die Versorger als auch die Leistungsträger kooperativ. Allerdings besteht hier auch eine große Varianz (Schöllgen & Kosbab, 2016). Es sollte daher auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Verbrauchern, Leistungsträgern und Beratungsstellen hingearbeitet werden, wobei unterschiedliche Zuständigkeit und Trägerschaft der Sozialleistungsträger zu berücksichtigen sind. Die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen dazu sind ausreichend, eine Konkretisierung der in §19 Abs. 2 StromGKV genannten Verhältnismäßigkeit könnte jedoch geprüft werden. Die Leistungsträger der Grundsicherung haben die Möglichkeit zinsfreie Darlehen zu vergeben, welche zum Abbau von Stromschulden und der Aufhebung oder Vermei-

derung von Stromsperrern beitragen. Die konsequente Anwendung dieser Option sollte stärker als bisher in Betracht gezogen werden, auch wenn die konkrete Anwendung fallbezogen bei den entsprechenden Stellen geprüft werden muss. Insgesamt steht aber ein weit entwickeltes sozialstaatliches Instrumentarium zur Verfügung, welches gut geeignet ist, um dem Problem der Stromsperrern entgegen zu wirken, und vulnerable Verbraucher zu schützen. An dieser Stelle obliegt es auch und vor allem den Verbrauchern diese Angebote zu nutzen.

Strukturbezogene (bzw. strukturelle) Aspekte werden als langfristige Probleme gesehen. Dabei ist im *persönlichen Bereich* (Feld C) u.a. an die Möglichkeit einer Person zu denken, Einkommen zu generieren. Direkten Bezug zu Fragen der Stromkosten besteht aber vor allem mit Blick auf die Wohnsituation und das Konsumverhalten. Hier ist die Energieeffizienz ein entscheidender Faktor, der mittelfristig auf die Höhe der anfallenden Stromkosten einwirkt. Zudem können Beratungsangebote vorbeugend wirken, indem ein Problembewusstsein bei vulnerablen Haushalten geschaffen und die finanzielle und energiebezogene Allgemeinbildung gestärkt wird. Hier ist insbesondere das Bundesprojekt Stromspar-Check der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen zu nennen. Dort erhalten einkommensschwache Haushalte eine Energieberatung mit entsprechenden Soforthilfen. Zudem wird in einem „Kühlschrankprogramm“ der Austausch besonders ineffizienter Kühlgeräte in sozial schwachen Haushalten gefördert (Stromspar-Check, 2016). Solche Initiativen sollten beibehalten und punktuell in ihrer Reichweite (räumlich und inhaltlich) erweitert werden. Auch Prepaid-Zähler können strukturell im persönlichen Bereich der Haushalte wirken, etwa durch die schnelle Verbrauchsrückmeldung. Als freiwilliges ergänzendes Instrument sind sie empfehlenswert. Sie dürften in dieser Konstellation jedoch, wie schon bisher, geringe Verbreitung finden. Alternative Ansätze des zwingenden Prepaid-Zähler-Einsatzes bei (erheblichem) Zahlungsrückstand sind wegen einer dann wahrscheinlichen stärkeren Marktsegmentierung nicht unmittelbar empfehlenswert.

Strukturbezogene langfristige Aspekte, welche das institutionelle Umfeld betreffen, sind die Kosten der Lebenshaltung (hier insb. die Stromkosten) und der Rahmen der sozialen Sicherungssysteme (Feld D). Klar ist, dass bereits eine kleine Erhöhung des Konsumbudgets der ärmsten Haushalte, sei es durch Preis- oder Einkommenseffekte, einen vergleichsweise hohen Nutzengewinn mit sich bringt. Weil aber keine unmittelbare Auswirkung kleiner Änderungen im Konsumbudget auf das Auftreten von Stromsperrern zu erwarten ist, können diese Optionen nicht als originäre Maßnahme zur Minderung von Stromsperrern verstanden werden. Der Rahmen der sozialen Sicherung und die Lebenshaltungskosten, sind in ein weites Feld angeschlossener Politikfelder eingebettet (z.B. die Klima- und Energiepolitik und fiskalische Fragen) und bedürfen deshalb des politischen und gesellschaftlichen Dialogs. Wegen der regressiven Wirkung real steigender Strompreise, ist aber zumindest darauf zu verweisen, dass diese zukünftig nicht überproportional ansteigen sollten, um unerwünschte Verteilungseffekte auch und gerade bei Haushalten mit geringem Einkommen *außerhalb* der Grundsicherung zu vermeiden.

In der Gesamtschau ergeben sich eine Reihe von Maßnahmen, die ergriffen werden können, um dem Problem der Stromsperrern entgegen zu wirken:

- Eine weitere Stärkung und punktuelle Ausweitung von Beratungsangeboten für sozial schwache Haushalte, insb. bezüglich Fragen die mit dem Energiekonsum verbunden sind, wird empfohlen. Diese können sowohl vorbeugend wirken als auch in akuten Notlagen Erleichterung schaffen und Hilfestellung leisten.
- Analog dazu erscheint eine Konkretisierung des Mahnverfahrens bei Androhung einer Stromsperrern sinnvoll. Ziel ist es, den Konsumenten die Konsequenzen des Zahlungsrückstands einfach und leicht nachvollziehbar aufzuzeigen. Die Androhung einer Stromsperrern sollte deshalb optisch abgehoben vorgenommen werden. Die zu erwartenden Kosten sollten deutlich aufgeführt sein. Ein zweites Schreiben oder die direkte Kontaktaufnahme während der Vierwochenfrist kann sinnvoll sein.

- Auf freiwilliger Basis sollten Verweise auf mögliche Beratungs- bzw. Hilfsangebote von Seiten der Grundversorger im Falle eines Mahnverfahrens gestärkt werden. Solche Kooperationen sind jedoch stark von lokalen Gegebenheiten abhängig und können deshalb nicht sinnvoll formal vorgegeben werden.
- Eine Stärkung des bewussten Umgangs mit Energie, birgt sowohl aus sozialpolitischer Sicht, als auch aus ökologischer Sicht Vorteile. Hier sollte die energiebezogene Allgemeinbildung gefördert werden, um einen rationaleren Umgang mit Energie zu ermöglichen. Dieser Aspekt sollte zukünftige größere Aufmerksamkeit erfahren und Merkmal entsprechender Sozial- oder Klimaschutzprojekte sein.
- Die Verbesserung der Energieeffizienz im Haushalt, ermöglicht mittelfristig potenziell erhebliche Energiekosteneinsparungen. Gerade in Haushalten mit relativ geringem Einkommen und deutlich schlechter Energieeffizienz könnten Energieeffizienzsteigerungen stärker befördert werden.
- Um eine weitere Steigerung der Energiekostenbelastung bei ärmeren Haushalten zu vermeiden, ist darauf zu achten, dass die effektiven Energiepreise dieser Haushalte, nicht überproportional ansteigen. Kurzfristig erscheint daher der (verpflichtende) Einsatz von Prepaid-Zählern problematisch, weil diese oft mit höheren Kosten für die Verbraucher verbunden sind. Dem Einsatz von Prepaid-Zähler als ergänzendes und freiwilliges Instrument stehen keine Bedenken entgegen, allerdings dürften diese dann nur geringe Verbreitung finden. Mittelfristig muss auf die Marktkonformität energie- und klimapolitischer Eingriffe geachtet werden, um den Wettbewerb auf den Energiemärkten zu gewährleisten. Dies betrifft sozialpolitisch motivierte Eingriffe in die Tarifstruktur ebenso wie die Interaktion der Klimapolitik mit dem Strommarkt.

Literatur

- Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L., & Hemous, D. (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, 102(1), 131–166.
- Aigeltinger, G., Heindl, P., Liessem, V., Römer, D., Schwengers, C., & Vogt, C. (2015). Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland. *ZEW Discussion Paper*, 15–075, 1–30.
- Allcott, H., & Greenstone, M. (2012). Is There an Energy Efficiency Gap? *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 3–28.
- Allcott, H., & Rogers, T. (2014). The Short-Run and Long-Run Effects of Behavioral Interventions: Experimental Evidence from Energy Conservation. *American Economic Review*, 104(10), 3003–3037.
- Allen, D., & Janda, K. (2006). The Effects of Household Characteristics and Energy Use Consciousness on the Effectiveness of Real-Time Energy Use Feedback : A Pilot Study Continuous Feedback : The Next Step In Residential Energy Conservation ? *Working Paper, ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings*.
- Arrow, K. J. (1963). *Social choice and individual values*. New York: John Wiley & Sons.
- Arrow, K. J. (1973). Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice. *The Journal of Philosophy*, LXX(9), 245–263.
- Baker, P., Blundell, R., & Micklewright, J. (1989). Modeling Household Energy Expenditures using Micro-Data. *Economic Journal*, 99, 720–738.
- Bartel, A., & Taubman, P. (1986). Some Economic and Demographic Consequences of Mental Illness. *Journal of Labor Economics*, 4(2), 243–256.
- Baumol, W. J., & Oates, W. E. (1988). *The Theory of Environmental Policy* (2nd Editio.). Cambridge: Cambridge University Press.
- BDEW. (2013). *Positionspapiere und Stellungnahmen zu sozialen Fragen der Energiewirtschaft*. Berlin: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW).
- Benjamin, D. J., Heffetz, O., Kimball, M. S., & Szembrot, N. (2014). Beyond

- Happiness and Satisfaction: Toward Well-Being Indices Based on Stated Preference. *American Economic Review*, 104(9), 2698–2735.
- BfemE. (2015). *Positionspapier des Bündnisses für ein menschenwürdiges Existenzminimum: Bezahlbare Energie für Alle!* Berlin.
- Blasch, J., Filippini, M., & Kumar, N. (2016). Boundedly Rational Consumers, Energy and Investment Literacy, and the Display of Information on Household Appliances. *CER-ETH - Center of Economic Research at ETH Zurich, Working Paper*, 16/24.
- BMAS. (2013). *Lebenslagen in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BNetzA. (2016). *Monitoringbericht 2015*. Bonn: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.
- Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*. London: Belhaven Press.
- Bonatti, A., & Hörner, J. (2011). Collaborating. *American Economic Review*, 101(2), 632–663.
- Bridges, S., & Disney, R. (2004). Use of credit and arrears on debt among low income families in the United Kingdom. *Fiscal Studies*, 25(1), 1–25.
- Bridges, S., & Disney, R. (2010). Debt and depression. *Journal of Health Economics*, 29(3), 388–403.
- Brockmann, K. L., Heindl, P., Löschel, A., Lutz, B., & Schumacher, J. (2012). *KfW/ZEW CO2 Barometer 2012: Anreizwirkung des EU-Emissionshandels auf Unternehmen gering - Klimapolitische Regulierung wenig relevant für Standortentscheidungen*. Frankfurt am Main.
- Brounen, D., Kok, N., & Quigley, J. M. (2012). Residential energy use and conservation: Economics and demographics. *European Economic Review*, 56(5), 931–945.
- Brühl, V. (2016). Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft? *Wirtschaftsdienst*, 7, 479–485.
- Bucher-Koenen, T., & Lusardi, A. (2011). Financial literacy and retirement planning in New Zealand. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4), 565–584.
- Buchholz, W., & Heindl, P. (2015). Ökonomische Herausforderungen des

- Klimawandels. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 16(4), 324–350.
- Bundesagentur für Arbeit. (2016a). *Arbeitsmarkt in Zahlen (Juli): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt - Eckwerte Arbeitsmarkt und Grundsicherung auf Bundesebene*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. Retrieved from <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Migration-Arbeitsmarkt/Migration-Arbeitsmarkt-Nav.html> (Zugriff: 1. August 2016).
- Bundesagentur für Arbeit. (2016b). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 24 SGB II Abweichende Erbringung von Leistungen (Stand: 4. August 2016)*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Burke, M., Gong, E., & Jones, K. (2014). Income Shocks and HIV in Africa. *Economic Journal*, 125, 1157–1189.
- Corneo, G. (2015). Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 16(2), 109–126.
- Courtemanche, C., Heutel, G., & Mcalvanah, P. (2015). Impatience, incentives and obesity. *Economic Journal*, 125, 1–31.
- Croson, R., & Treich, N. (2014). Behavioral Environmental Economics: Promises and Challenges. *Environmental and Resource Economics*, 58(3), 335–351.
- DCV. (2015). *Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Energiearmut*. Freiburg: Deutscher Caritasverband e.V. (DCV).
- Deaton, A. (2016). Measuring and Understanding Behavior, Welfare, and Poverty. *American Economic Review*, 106(6), 1221–1243.
- Der Paritätische Gesamtverband/Deutscher Mieterbund. (2012). *Energie für alle: Vorschläge des Paritätischen Gesamtverbandes und des Deutschen Mieterbundes für eine Reform des Wohngeldgesetzes und der Übernahme der Energiekosten im Grundsicherungsbezug*. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.
- Deutsche Bundesbank. (2016). Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Bundesbankstudie. *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, (März), 61–86.

- Dieckhöner, C., & Domnick, C. (2014). *Volkswirtschaft Kompakt: Steigende Energiepreise - Wie anfällig ist der Mittelstand?* Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe.
- Dieckhöner, C., Domnick, C., & Schwartz, M. (2014). *Fokus Volkswirtschaft: Lassen höhere Energiekosten die Mittelstandsgewinne abschmelzen?* Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe.
- DIW. (2012). Soziale Härten bei der EEG-Umlage vermeiden. *DIW Wochenbericht*, 41.
- EFI. (2014). *Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2014*. Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI).
- Ethik-Kommission. (2011). *Deutschlands Energiewende - Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*. Berlin.
- Feld, L., & Schmidt, C. M. (2016). Jenseits der schrillen Töne: Elemente für eine rationale Diskussion über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 17(2), 188–205.
- Ferraro, P. J., & Price, M. K. (2013). Using Nonpecuniary Strategies to Influence Behaviour: Evidence from a Large-Scale Field Experiment. *Review of Economics and Statistics*, 95(1), 64–73.
- Fischer, C., & Heutel, G. (2013). Environmental Macroeconomics: Environmental Policy, Business Cycles, and Directed Technical Change. *Annual Review of Resource Economics*, 5(1), 197–210.
- Frankfurt, H. (1971). Freedom of the Will and the Concept of a Person. *The Journal of Philosophy*, 68(1), 5–20.
- Frankfurt, H. (2015). *On Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Frey, B. S., & Stutzer, A. (2012). The use of happiness research for public policy. *Social Choice and Welfare*, 38(4), 659–674.
- Fricke, C., Österreich, D., Schulze, E., & Wagner, G. G. (2007). Überschuldung ist ein Problem fehlender Netzwerke. *DIW Wochenbericht*, 7, 95–100.
- Gillingham, K., & Palmer, K. (2014). Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy*, 8(1), 18–38.

- Grösche, P., & Schröder, C. (2013). On the redistributive effects of Germany's feed-in tariff. *Empirical Economics*, 46(4), 1339–1383.
- Großmann, K. (2016). Energiearmut als multiple Deprivation. In K. Großmann, A. Schaffrin, & C. Smigiel (Eds.), *Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa* (pp. 55–78). Springer VS.
- Halleröd, B. (2006). Sour Grapes: Relative Deprivation, Adaptive Preferences and the Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 35(3), 371–390.
- Hansjürgens, B. (2000). The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. *Public Choice*, 103, 95–116.
- Hausman, J. A. (1979). Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 33–54.
- Healy, J. D. (2004). *Housing, Fuel Poverty and Health: A Pan-European Analysis*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Heindl, P. (2014). Ökonomische Aspekte der Lastenverteilung in der Umweltpolitik am Beispiel der Energiewende - Ein Beitrag zum interdisziplinären Dialog. *ZEW Discussion Paper*, 14–061.
- Heindl, P. (2015). Measuring Fuel Poverty: General Considerations and Application to German Household Data. *FinanzArchiv*, 71(2), 178–215.
- Heindl, P., & Kanschik, P. (2016). Ecological Sufficiency, Individual Liberties, and Distributive Justice: Implications for Policy Making. *Ecological Economics*, 126, 42–50.
- Heindl, P., Kanschik, P., & Schüssler, R. (2016). Anforderungen an Energiearmutsmaße: Ein Beitrag zur normativen und empirischen Definition. In K. Großmann, A. Schaffrin, & C. Smigiel (Eds.), *Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa* (pp. 239–260). Wiesbaden: Springer VS.
- Heindl, P., & Schuessler, R. (2015). Dynamic Properties of Energy Affordability Measures. *Energy Policy*, 86, 123–132.
- Heindl, P., & Schuessler, R. (2016). Towards a dual deprivation-based indicator of energy poverty. *Mimeo*.

- Heindl, P., Schüßler, R., & Löschel, A. (2014). Ist die Energiewende sozial gerecht? *Wirtschaftsdienst*, 94(7), 508–514.
- Hills, J. (2012). *Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review*. London.
- Holtug, N. (2006). Prioritarianism. In N. Holtug & K. Lippert-Rasmussen (Eds.), *Egalitarianism: New Essays on the Nature and Value of Equality* (pp. 125–155). Oxford: Oxford University Press.
- Johansen, L. (1963). Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, 4(3), 346–358.
- Kalhheber, A. (2016). Spielräume am Limit: Energiearmut in der systemisch lösungsorientierten Beratungspraxis der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz – Ursachenkonstellationen und Beratungsansätze. In *Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa* (pp. 207–238). Wiesbaden: Springer VS.
- Kanschik, P. (2015). Why Sufficientarianism is not Indifferent to Taxation. *Kriterion - Journal of Philosophy*, 29(2), 81–102.
- Keese, M. (2009). Triggers and Determinants of Severe Household Indebtedness in Germany. *SOEP Papers*, 239.
- Keese, M., & Schmitz, H. (2014). Broke, Ill, and Obese: Is There an Effect of Household Debt on Health? *Review of Income and Wealth*, 60(3), 525–541.
- Kilian, L. (2008). The Economic Effects of Energy Price Shocks. *Journal of Economic Literature*, 46(4), 871–909.
- Kohn, K., & Missong, M. (2003). Estimation of Quadratic Expenditure Systems Using German Household Budget Data. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 223(4), 421–448.
- Kopatz, M. (2013). *Energiewende. Aber fair! Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt*. München: oekom.
- Laibson, D. (1997). Golden Eggs and Hyperbolic Discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443–478.
- Le mediateur national de l'énergie. (2015). *The National Energy Ombudsman: Activity Report 2015*. Paris: Le mediateur national de l'énergie. Retrieved from <http://www.energie-mediateur.fr/>

- Lindahl, E. (1958). Just Taxation - A Positive Solution. In R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan & Co. Ltd.
- Longhi, S. (2015). Residential Energy Use and the Relevance of Changes in Household Circumstances. *Energy Economics*.
- Martens, R. (2012). Entwicklung der Strompreise und der Stromkosten im Regelsatz. *Soziale Sicherheit*, 6, 233–237.
- Martens, R. (2015). Armut im Überfluss. In U. Schneider (Ed.), *Kampf um die Armut: Von echten Nöten und neoliberalen Mythen* (pp. 145–174). Frankfurt am Main: Westend Verlag.
- Meier, A. K., & Whittier, J. (1983). Consumer Discount Rates Implied by Purchases of Energy-Efficient Refrigerators. *Energy*, 8(12), 957–962.
- Meier, H., Jamasb, T., & Orea, L. (2013). Necessity or Luxury Good? Household Energy Spending and Income in Britain 1991-2007. *The Energy Journal*, 34(4), 109–129.
- Mill, J. S. (1848). *Principles of Political Economy*. London.
- O’Sullivan, K. C., Howden-Chapman, P. L., & Fougere, G. (2011). Making the connection: The relationship between fuel poverty, electricity disconnection, and prepayment metering. *Energy Policy*, 39(2), 733–741.
- O’Sullivan, K. C., Stanley, J., Fougere, G., & Howden-Chapman, P. (2016). Heating practices and self-disconnection among electricity prepayment meter consumers in New Zealand: A follow-up survey. *Utilities Policy*.
- O’Sullivan, K. C., Viggers, H. E., & Howden-Chapman, P. L. (2014). The influence of electricity prepayment meter use on household energy behaviour. *Sustainable Cities and Society*, 13, 182–191.
- OFGEM. (2015). *Domestic Suppliers’ Social Obligations: 2014 annual report*. London: Ofgem E-Serve.
- Parfit, D. (1997). Equality or priority? *Ratio*, 10(3), 202–221.
- Pettit, P. (2001). *A Theory of Freedom - From the Psychology to the Politics of Agency*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Pettit, P. (2005). Liberty and Leviathan. *Politics, Philosophy & Economics*, 4(1), 131–151.

- Pettit, P. (2014). *Just Freedom: A Moral Compass for a Complex World*. New York: Norton.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Schilbach, F., Schofield, H., & Mullainathan, S. (2016). The Psychological Lives of the Poor. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 106(5), 435–440.
- Schöllgen, C., & Kosbab, S. (2016). Energiesperren vermeiden, Energiearmut lindern: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In *Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa* (pp. 473–491). Wiesbaden: Springer VS.
- Schröder, C., & Grösche, P. (2015). Plädoyer für einen Energiesoli. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 16(4), 367–378.
- SCHUFA. (2016). *SCHUFA Kredit-Kompass 2016*. Wiesbaden: SCHUFA Holding AG.
- Schulte, I., & Heindl, P. (2016). Price and Income Elasticities of Residential Energy Consumption in Germany: The Role of Income and Household Composition. *ZEW Discussion Paper*, 16–052.
- Schüssler, R. (1996). Licht und Schatten des Diskurses. *Analyse & Kritik*, 18, 208–224.
- Schüßler, R. (2014). Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues - Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median/Mean Indicators. *Centre for European Economic Research (ZEW) Discussion Paper*, 14–037.
- Schwartz, M., & Braun, M. (2013). *Fokus Volkswirtschaft: Energiekosten und Energieeffizienz im Mittelstand*. Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe.
- Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, 35, 153–169.
- Sen, A. (1987). *Commodities and Capabilities*. New Delhi: Oxford University Press, India.
- SRU. (2016). *Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik*. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen.
- Statistisches Bundesamt. (2016). *Daten zur Energiepreisentwicklung: Lange*

- Reihen von Januar 2000 bis Mai 2016.* Wiesbaden: DESTATIS.
- Stern, N. (2015). Economic development, climate and values: making policy. *Proceedings of the Royal Society B*, 282.
- Stromspar-Check. (2016). *Der Stromspar-Check im Überblick: Zahlen - Daten - Fakten.* Frankfurt am Main: Stromspar-Check.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness.* New Haven: Yale University Press.
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, 52, 563–572.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living. The American Political Science Review.* Berkeley: University of California Press.
- Verbraucherzentrale NRW. (2013). *Energiearmut bekämpfen - Daseinsvorsorge sichern.* Düsseldorf.
- Verbraucherzentrale NRW. (2016). *Gemeinsame Wege aus der Energiearmut: Erfahrungen und Erfolge aus Nordrhein-Westfalen.* Düsseldorf: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Vine, D., Buys, L., & Morris, P. (2013). The Effectiveness of Energy Feedback for Conservation and Peak Demand: A Literature Review. *Open Journal of Energy Efficiency*, (2), 7–15.
- Wada, K., Akimoto, K., Sano, F., Oda, J., & Homma, T. (2012). Energy efficiency opportunities in the residential sector and their feasibility. *Energy*, 48(1), 5–10.
- Wicksell, K. (1958). A new principle of just taxation. In R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 72–118). London, New York: Macmillan & Co. Ltd.
- Young, H. P. (1990). Progressive Taxation and Equal Sacrifice. *American Economic Review*, 80(1), 253–266.

Anhang 1: Regressionstabelle (marginale Effekte), abhängige Variable: „große finanzielle. Sorgen“.

Variablen	(1)	(2) Große finanzielle Sorgen	(3)
Log des Äquivalenzeinkommens	-0,115*** (0,00660)	-0,113*** (0,00651)	-0,113*** (0,00646)
Bezug von Grundsicherung	0,0980*** (0,0257)	0,101*** (0,0258)	0,0967*** (0,0256)
Log der Stromausgaben	0,0137** (0,00539)	0,0160*** (0,00499)	0,0140*** (0,00534)
Berufstätig	0,00164 (0,00680)	0,000725 (0,00676)	-0,00148 (0,00668)
Rente	-0,0209** (0,00901)	-0,0200** (0,00886)	-0,0204** (0,00896)
Alter der Person	-0,00189*** (0,000226)	-0,00192*** (0,000208)	-0,00189*** (0,000222)
Geschieden	0,0151 (0,00981)		0,0189* (0,00986)
Verwitwet	-0,000253 (0,0125)		0,00238 (0,0126)
Ausbildungsdauer (Jahre)	-0,00471*** (0,00106)	-0,00512*** (0,00105)	
Arbeitslos in Jahren	0,00437*** (0,00101)	0,00454*** (0,00101)	0,00480*** (0,00101)
Ausländer(in)	0,0525*** (0,0128)	0,0512*** (0,0127)	0,0553*** (0,0127)
Hohe Belastung durch Kredite	0,114*** (0,0106)	0,116*** (0,0106)	0,115*** (0,0105)
Körperliche Probleme	0,0200* (0,0109)		
Seelische Probleme	0,0444*** (0,0150)		
Raucher(in)	0,0241*** (0,00782)		
Häufiger Alkoholkonsum	-0,0153* (0,00862)		
Lebenszufriedenheit	-0,0401*** (0,00133)	-0,0417*** (0,00128)	-0,0420*** (0,00128)
Paar-Haushalt	0,00718 (0,00869)		0,00853 (0,00872)
Alleinerziehend	0,00521 (0,0120)		0,00378 (0,0118)
Paar mit Kind(ern)	0,00824 (0,00911)		0,00954 (0,00911)
Wohnfläche	4,53e-05 (6,92e-05)		4,48e-05 (6,83e-05)
Wohneigentum	-0,0303** (0,0144)	-0,0306** (0,0133)	-0,0367** (0,0144)
Wohnkosten	-2,48e-05 (2,46e-05)	-2,42e-05 (2,38e-05)	-3,35e-05 (2,43e-05)

Krankheit(en)	0,00764*** (0,00222)	0,00679*** (0,00223)	0,00694*** (0,00223)
Jahr	-0,0299*** (0,00618)	-0,0401*** (0,00550)	-0,0407*** (0,00544)
Ostdeutschland	0,00823 (0,00541)	0,00758 (0,00533)	0,00626 (0,00536)
Abitur			-0,0196*** (0,00676)
Uni- oder FH-Abschluss			-0,0118* (0,00696)
Beobachtungen	23.485	23.485	23.916
Pseudo-R ²	0,17	0,17	0,17

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveau: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Anhang 2: Deskriptive Statistiken und Variablenbeschreibung

Variable	Beschreibung	Mittelwert	Minimum	Maximum
Große finanzielle Sorgen	Abhängige Variable 1=große finanzielle Sorgen liegen vor	0,179	0	1
Log des Äquivalenzeinkommens	Logarithmiertes Äquivalenzeinkommen	7,471	4,25	10,26
Bezug von Grundsicherung	1=Bezug von Grundsicherungsleistungen	0,041	0	1
Log der Stroma Ausgaben	Logarithmierte Stroma Ausgaben	4,156	1,20	6,50
Berufstätig	1=berufstätig	0,581	0	1
Rente	1=in Rente	0,328	0	1
Alter der Person	Alter der Person in Jahren	55,174	20	99
Geschieden	1=geschieden	0,071	0	1
Verwitwet	1=verwitwet	0,067	0	1
Ausbildungsdauer (Jahre)	Ausbildungsdauer in Jahren	12,468	7	18
Arbeitslos in Jahren	Arbeitslosigkeit in Jahren (gesamte Lebenszeit)	0,919	0	38
Ausländer(in)	1=Ausländer/in	0,038	0	1
Hohe Belastung durch Kredite	1=hohe Belastung durch Kreditrückzahlungen	0,061	0	1
Körperliche Probleme	1=weniger geschafft wegen körperlichen Problemen	0,062	0	1
Seelische Probleme	1=weniger geschafft wegen seelischen Problemen	0,030	0	1
Raucher(in)	1=Raucher/in	0,114	0	1
Häufiger Alkoholkonsum	1=häufiger Alkoholkonsum	0,085	0	1
Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit auf einer Skala von 0 (gering) bis 10 (hoch)	7,093	0	10
Paar-Haushalt	1=Paarhaushalt	0,406	0	1
Alleinerziehend	1=Alleinerziehend	0,044	0	1
Paar mit Kind(ern)	1=Paar mit Kind(ern)	0,391	0	1
Wohnfläche	Wohnfläche in Quadratmetern	115,285	12	500
Wohneigentum	1=Wohneigentümer (auf Haushaltsebene)	0,724	0	1
Wohnkosten	Wohnkosten oder Miete	129,253	0	2100

Krankheit(en)	Anzahl von Erkrankungen von 0 bis 10	0,690	0	10
Jahr	Erhebungsjahr	2010,53	2010	2011
Ostdeutschland	1=Ostdeutschland	0,269	0	1
Abitur	1=Abitur höchster Schulabschluss	0,237	0	1
Uni- oder FH-Abschluss	1=Universitäts- oder FH-Abschluss	0,246	0	1
