

Vorwort

Strom ist längst zu einer existenziellen Grundlage unseres täglichen Lebens geworden – und zugleich eine soziale Frage, deren Dringlichkeit durch Krisen wie die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine eindrucksvoll verdeutlicht wurde.

Die Reflexion dieses Buches entsteht gerade aus der Auseinandersetzung mit Katastrophen natürlichen Ursprungs – unter anderem dem Erdbeben in den Marken, das hier als Fallstudie dient – und weitet sich auf die ganze Welt aus, die seit Covid zunehmend von Not- und Krisensituationen betroffen ist. Ziel ist es, jenen, die von solchen Katastrophen getroffen werden, eine konkrete Antwort zu geben, damit sie nicht in der Tragödie der Energiearmut gefangen bleiben, die immer stärker die schwächsten Teile der Bevölkerung trifft.

Das Buch widmet sich einem bislang unterschätzten Problem: Wie kann in Not- oder Krisenzeiten eine gerechte, verlässliche und verbraucherfreundliche Stromabrechnung gelingen? Der deutsch-italienische Vergleich beleuchtet nicht nur die rechtsdogmatischen Unterschiede, sondern zeigt auch beispielhafte Lösungen auf, wie sie etwa der „Banco dell’Energia“ in Italien oder der Energie-Fonds der Bürgerstiftung Rottenburg hervorbringen.

Systematisch werden die europarechtlichen, deutschen und italienischen Normen für Energierechnungen dargestellt – vom regulären Rechtsrahmen über Notfallregelungen bis hin zu aktuellen Reformen für eine sozial-ökologische Energiewende. Im Fokus stehen stets der Schutz von Haushalten mit geringer Zahlungsfähigkeit sowie die Anforderungen an Fairness, Transparenz und Versorgungssicherheit unter außergewöhnlichen Umständen.

Besonderes Gewicht legt die Monografie auf Übertragbarkeit und Praxisnutzen: Welche Stellschrauben helfen wirklich, Energiearmut in Notfällen

und darüber hinaus zu bekämpfen? Wo besteht für Politik und Rechtssetzungsakteure noch Nachholbedarf? Nicht zuletzt verdeutlicht das Werk, dass Stromversorgung in Europa mehr ist als Infrastruktur und Technik – sie ist eine *conditio humana*, deren Ausgestaltung über gesellschaftliche Teilhabe entscheidet.

Mit diesem Buch liegt erstmals eine umfassende, juristisch fundierte und zugleich interdisziplinär anschlussfähige Untersuchung zur Thematik notfallbezogener Stromabrechnung im deutsch-italienischen Kontext vor, die allen Leserinnen und Lesern Orientierung und Anstoß bietet, das Spannungsfeld von Versorgungssicherheit, Sozialschutz und Klimagerechtigkeit weiterzudenken.

Ludwigsburg, im Oktober 2025

Prof. Dr. Gerald G. Sander

1 Einführung

Seit der Verabschiedung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UNFCCC)¹ und des Übereinkommens von Paris (ÜvP) im Jahr 2015² analysiert die Europäische Union, wie sie die in diesen zwei internationalen Abkommen festgelegte Vision einer kohlenstoffneutralen Gesellschaft umsetzen kann³. Infolge dieser globalen Verpflichtungen, arbeitet die Europäische Union⁴ an der Umsetzung von Strategien wie dem Europäischen Grünen Deal⁵, um eine kohlenstoffneutrale Gesellschaft und

¹Vereinten Nationen, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, A/RES/70/1, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>, zuletzt besucht am 10. April 2023.

²Das Übereinkommen von Paris wurde am 12. Dezember 2015 auf der Konferenz der Vertragsparteien als Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen angenommen, die vom 30. November bis 13. Dezember 2015 in Paris stattfand, siehe: Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S.No. 16-1104.

³Die Agenda 2030 fordert die Vertragsstaaten auf, aktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu ergreifen. Insbesondere Ziel 13 (2) verlangt, „Maßnahmen zum Klimawandel in die nationale Politik, Strategien und Planung zu integrieren.“ Auch der ÜvP verpflichtet die Vertragsparteien, sich Ziele zur Reduzierung von Emissionsgasen zu setzen, wie z. B. i.S.v. Art. 2 (a), der von den Vertragsparteien verlangt, dass „der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich verringern würde.“

⁴Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, Brussels, 2018, S 1 ff..

⁵Die Agenda 2030 fordert die Vertragsstaaten auf, aktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu ergreifen. Insbesondere Ziel 13 (2) verpflichtet die Staaten, „Maßnahmen zum Klimawandel in die nationale Politik, Strategien und

Wirtschaft zu fördern und den „Verbraucher aktiv in die Energiewende einzubinden“⁶. Ein zentrales Anliegen des Green Deals ist die Bekämpfung von Energiearmut⁷ in europäischen Haushalten. Er zielt darauf ab, den Zugang zu sauberer, bezahlbarer und sicherer Energie zu verbessern und damit „Haushalten, die sich die wichtigsten Energiedienstleistungen nicht leisten können, ein angemessenes Lebensniveau zu gewährleisten.“⁸ Parallel dazu verabschiedeten das Europäische Parlament und der Europarat im Juni 2021 das sog. „Europäische Klimagesetz“, das in Art. 2 festlegt, dass „die im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und der Abbau von Treibhausgasen in der Union bis spätestens 2050 auf Netto-Null reduziert und idealerweise sogar negative Emissionen erreicht

Planung zu integrieren.“ Auch der ÜvP fordert die Vertragsparteien auf, sich Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu setzen, wie z. B. i.S.v. Art. 2 (a), der von den Vertragsparteien verlangt, dass „der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich verringern würde.“

⁶Ceer, CEER 2022-2025 Strategy Empowering Consumers for the Energy Transition, Brussels, 2021. Die Strategie des Rates der europäischen Energieregulierungsbehörden (CEER) für den Zeitraum 2022-2025 lässt sich als eine dreistufige Strategie zusammenfassen, die darin besteht, „die Integration der Energiesysteme zu ermöglichen – durch die Einbindung erneuerbarer Energien und Schaffung von Innovationsanreizen; die VerbraucherInnen durch eine verbraucherzentrierte, dynamische Regulierung in den Mittelpunkt der Energiemärkte zu stellen und sie zu befähigen, aktiv zu einem flexiblen Energiesystem beizutragen und davon zu profitieren; sowie offene, gut funktionierende und widerstandsfähige Märkte auf nationaler und europäischer Ebene zu gewährleisten – insbesondere durch Flexibilität und neuen Geschäftsmodellen.“ Für weitere Informationen siehe: Eurostat, *Electricity Price Statistics*, Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/methodology/prices>, zuletzt abgerufen am 1. April 2023.

⁷S. Bouzarovski, *Energy Poverty in the European Union: Landscapes of Vulnerability*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 2014, 3, S. 276 ff.; Id. und H. Thomson, *Addressing Energy Poverty in the European Union*, in *State of Play and Action*, 2018, 6, S.1 ff.; F. Heyd Más und D. Kuiken, *Beyond Energy Savings: The necessity of optimising smart electricity systems with resource efficiency and coherent waste policy in Europe*, in *Energy Research & Social Science*, 2020, 70, S. 1 ff.

⁸Vergleiche mit Fußnote 6.

werden sollen.⁹ Artikel 4 Absatz 5 Buchstabe g der Verordnung betont zudem, dass bei der Verwirklichung ihrer Ziele Aspekte wie Energieeffizienz, das Prinzip „Energieeffizienz zuerst“, Erschwinglichkeit von Energie und Versorgungssicherheit“ zu berücksichtigen sind.

Ausgehend von dieser Prämisse stellt diese Monografie die Frage, ob in zwei europäischen Ländern – Deutschland und Italien – während der Pandemie und anderen Krisensituationen die Stromabrechnungen und die erlassenen Normen verbraucherorientiert waren, um Haushaltskunden in energieärmeren Verhältnissen angemessen zu schützen. Es wird außerdem untersucht, welche übertragbaren Lösungsansätze in beiden Ländern zur Bekämpfung von Energiearmut entwickelt werden können. Dabei wird die durch den Krieg in der Ukraine im Jahr 2022 ausgelöste europäische Energiekrise ebenso berücksichtigt wie die jeweiligen Nationalen Aufbau- und Resilienzpläne. Ziel ist es, Strategien zu identifizieren, die nicht nur in Krisensituationen, sondern auch außerhalb solcher „außergewöhnlichen“ Umstände wirksam sind und verhindern, dass innerhalb der EU27 jemand zurückgelassen wird. Ein besonderer Fokus liegt auf zwei als Best Practices anerkannten Initiativen: dem Banco dell'Energia in Italien und dem Energie-Fonds der Bürgerstiftung von Rottenburg am Neckar in Deutschland. Der Banco dell'Energia basiert auf dem Prinzip des Mikrokredits. Gerade dieser Ansatz bildet den zentralen Ausgangspunkt der Untersuchung, da er betroffenen Haushalten durch den Zugang zu Mikrokrediten einen möglichen Ausweg aus der Energiearmut eröffnen kann.

⁹Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) ABI. L 243.

2 Richtlinie zur Energieeffizienz

Zu Beginn wird der einschlägige EU-Rechtsrahmen für Energierechnungen analysiert, der im Wesentlichen aus der Richtlinie 2012/27/EU (Energieeffizienz-Richtlinie, kurz EED)¹⁰ und der Richtlinie 2019/944/EU (Energemarkt-Richtlinie) besteht.¹¹ Es ist wichtig zu erwähnen, dass eine „Richtlinie“, im Gegensatz zu den Verordnungen – die ein verbindlicher Rechtsakt sind, der in seiner Gesamtheit in der EU angewandt werden muss, wie z.B. die kürzlich verabschiedete europäische Klimarechtsverordnung – ein Rechtsakt ist, der ein Ziel vorgibt, das alle EU-Länder erreichen müssen. Die Umsetzung der in der Richtlinie festgelegten Ziele obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass sowohl Deutschland als auch Italien diese beiden Richtlinien formal anerkannt haben, jedoch nur Deutschland zeitnah konkrete Umsetzungsmaßnahmen einführte. Italien hingegen überführte die Richtlinie (EU) 2019/944 erst im Jahr 2021 in nationales Recht¹².

¹⁰Richtlinie (EU) 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG ABI. L 315.

¹¹Richtlinie 2019/944/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung) ABI. L 158.

¹²In Deutschland wurde die EED (Energie Effizienz Richtlinie) durch das Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (Energiedienstleistungsgesetz–EDL-G) vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483) umgesetzt, das am 22. April 2015 in Kraft trat. Hinsichtlich der Richtlinie 2019/944 stimmte Deutschland am 10. Februar 2021 über deren Annahme ab. Die Richtlinie bringt Änderungen im Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, ber. S. 3621) mit sich, insbesondere im Titel 4 des Gesetzes, der Regelungen zu den Endkundenmärkten enthält.

Die EnWG-Änderungen traten im Oktober 2021 in Kraft. Die italienische Regierung setzte die Richtlinie 2012/27/EU mit dem Decreto legislativo vom 18. Juli

Die Analyse der europäischen Maßnahmen im Bereich der Energierechnungen beginnt mit der Energieeffizienzrichtlinie (EED-Richtlinie). Sie schafft einen gemeinsamen Rahmen, der es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen soll, „das Ziel [...] der Energieeffizienz um 20% bis 2020 zu erreichen.“¹³ Zentrales Element der Richtlinie sind eine Reihe von „Mindestanforderungen“, die die Staaten in ihre nationalen Rechtsordnungen übernehmen müssen. Darüber hinaus erlaubt Art. 1 Abs. 2 den Mitgliedstaaten, strengere Maßnahmen zu ergreifen, um die Zielvorgaben zu erreichen¹⁴. Art. 2 der Richtlinie definiert wichtige Begriffe wie „Endenergieverbrauch“ (Art. 2 Nr. 1), „Energiedienstleistung“ (Art. 2 Nr. 7), „Endkunde“ (Art. 2 Nr. 23) und „Energiedienstleister“ (Art. 2 Nr. 24). Diese Definitionen bilden die Grundlage für die weitere Analyse der Art. 10 (Abrechnungsinformationen), Art. 11 (Kosten für den Zugang zu Verbrauchs- und Abrechnungsinformationen) und Art. 12 (Programm für „informierte und kompetente Verbraucher“).

Besonders hervorzuheben ist Art. 10, der die Mindestanforderungen an Energierechnungen festlegt. Dabei unterscheidet die Richtlinie zwei Abrechnungssituationen:

2014, n. 102, um: „Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE“.

Die Richtlinie (EU) 2019/944 wurde erst mit dem Decreto Legislativo vom 8. November 2021, n. 210 verabschiedet. Dieses trat erst am 26. Dezember 2021 in Kraft. Für die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Richtlinie siehe: Senato della Repubblica, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell’energia elettrica e del regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE*, Rom, 2021, S. 1 ff., Verfügbar unter:

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-15540/attuazione-della-direttiva-ue-2019-944-relativa-norme-comuni-mercato-interno-energia-elettrica-e-che-modifica-direttiva-2012-27-ue.html>, zuletzt abgerufen am 1. April 2023.

¹³Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Energieeffizienz, 2012/27 EG, Erwägungsgrund 2.

¹⁴Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für strengere Vorschriften, so müssen diese gemäß Art. 1 II mit dem EU-Rechtsrahmen übereinstimmen und der EU-Kommission mitgeteilt werden.

1. Haushalte ohne intelligenten Zähler, wie in den Richtlinien 2009/72/EG und 2009/73/EG definiert¹⁵.
2. Haushalte mit installierten intelligenten Zählern¹⁶.

Im ersten Szenario ist die Abrechnungsdisziplin der EED-Richtlinie ebenfalls in Anhang VII geregelt¹⁷. Im Sinne von Art. 1 Abs. 2 sollte „die Abrechnung auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs mindestens einmal jährlich erfolgen. Wenn der Verbraucher dies wünscht oder sich für den elektronischen Versand entschieden hat, sollen Abrechnungsinformationen mindestens vierteljährlich bzw. halbjährlich bereitgestellt werden.“

¹⁵Im Jahr 2014 veröffentlichte die Kommission den Bericht „Benchmarking Smart Metering Deployment in the EU-27 with a Focus on Electricity“, in dem analysiert wird, wie die Mitgliedstaaten, die in der Richtlinie von 2012 geforderte Smart-Metering-Verpflichtung umgesetzt haben. Für weitere Einzelheiten siehe: Europäische Kommission, *Bericht der Kommission Benchmarking Smart Metering Deployment in the EU- 27with a Focus on Electricity*, COM/356 final (2014).

¹⁶Die Richtlinie von 2012 verweist in Art. 10 I auf zwei Richtlinien: Die Richtlinie (UE) 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG [2009] ABl. L211/55 und die Richtlinie (UE) 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG [2009] ABl. L211/55. Für dieses Kapitel, das sich auf den Elektrizitätsbereich konzentriert, ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 10 der Richtlinie von 2012 erwähnten intelligenten Zähler in Art. 2 des Anhangs 1 der Richtlinie 2009/72 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgeführt sind. Diese Vorschrift legt fest, dass bis 2020 80% der Verbraucher mit intelligenten Messsystemen ausgestattet sein sollen. Zur Rolle der intelligenten Gaszähler siehe: C. Sandei, *Distribuzione convenzionale del rischio e abuso di dipendenza economica nei contratti di fornitura degli smart meters del gas*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2019, 5, S. 1230 ff. Zur Realisierbarkeit von intelligenten Zählern auf der italienischen Halbinsel siehe: G. Zizzo, M. Beccali, M. Bonomolo, B. Di Pietra, M.G. Ippolito, D. La Cascia, G. Leone, V. Lo Brano und F. Monteleone, *A Feasibility Study of Some DSM Enabling Solutions in Small Islands: The Case of Lampedusa*, in *Energy*, 2017, 140, S. 1030 ff.

¹⁷Anhang VII enthält eine detailliertere Regelung für Energieabrechnungen, während Art. 10 Abs. 2 „ergänzende Informationen über den historischen Verbrauch“ vorschreibt.

Noch detaillierter sieht Art. 1 Abs. 2 des Anhangs VII vor, dass folgende „Mindestinformationen auf der Rechnung“ enthalten sein müssen: a) tatsächlicher Energieverbrauch und geltende Preise; b) ein Vergleich mit dem Verbrauch im Vorjahreszeitraum, vorzugsweise grafisch dargestellt; c) Kontaktinformationen, darunter Internetadressen, von Verbraucherorganisationen, Energieagenturen oder ähnlichen Stellen, die über Energieeffizienzmaßnahmen und technische Standards informieren können.“

Schließlich empfiehlt Art. 1 Abs. 2 des Anhangs VII, dass Organisationen und Energieunternehmen die Verbraucher über eine effiziente Energiepolitik zur Senkung des Energieverbrauchs informieren sollen¹⁸.

Bei Nutzung eines intelligenten Zählers ist der Endkunde laut Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 verpflichtet, regelmäßige Verbrauchsdaten bereitzustellen. Falls dies nicht der Fall ist, soll die Rechnung entweder auf Grundlage einer Verbrauchsschätzung oder eines Pauschaltarifs erstellt werden. Nach Art. 10 Abs. 3 (d)¹⁹ können Mitgliedstaaten dem Endverbraucher die erforderlichen Abrechnungsinformationen zur Verfügung stellen, ohne dass dies bedeutet, dass „die in diesen Rechnungen enthaltenen Informationen [...] eine Zahlungsaufforderung darstellen.“ Besonders relevant ist, dass die Energieversorger flexible Zahlungsmodelle anbieten sollen, um auf die finanzielle Lage ihrer Kunden Rücksicht zu nehmen.

Art. 11 der EED-Richtlinie schreibt vor, dass sämtliche Informationen zu Zählerständen, Rechnungen und Abrechnungen kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müssen. Art. 12 betont in diesem Zusammenhang die

¹⁸In Art. 1 Abs. 3 des Anhangs VII heißt es, dass „Energieverteiler, Verteilernetzbetreiber und Energieeinzelhandelsunternehmen ihre Kunden bei der Übermittlung von Verträgen und Vertragsänderungen sowie in Rechnungen oder auf kundenbezogene Websites, in klarer und verständlicher Weise über die Kontaktinformationen unabhängiger Verbraucherberatungsstellen, Energieagenturen oder ähnlicher Einrichtungen informieren müssen. Dazu zählen auch deren Internetadressen, bei denen sie Beratung über verfügbare Energieeffizienzmaßnahmen, Benchmark-Profile für ihren Energieverbrauch sowie technische Spezifikationen energiebetriebener Geräte erhalten können, die zur Verringerung des Verbrauchs dieser Geräte beitragen.“

¹⁹Art. 10 Abs. 3 enthält die gleichen Bestimmungen wie Anhang VII der Richtlinie.

Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, im Rahmen einer „nationalen Strategie“²⁰ „eine effiziente Energienutzung zu fördern und zu erleichtern“.

²⁰Art. 12 Abs. 1 enthält die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen können, um die Verpflichtung aus Art. 12 zu erfüllen. Dazu gehören: a) steuerliche Anreize, b) Zugang zu Finanzmitteln, Zuschüssen oder Subventionen, c) Bereitstellung von Informationen, d) beispielhafte Projekte, e) Aktivitäten am Arbeitsplatz, f) Kommunikation - im Zusammenhang mit der möglichen Einführung intelligenter Zähler - über kosteneffiziente und leicht zu erreichende Änderungen des Energieverbrauchs und über verfügbare Energieeffizienzmaßnahmen.