



Fachbereich Europa - EU 6

§ 41g EnWG im Lichte der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie

§ 41g EnWG im Lichte der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 078/25
Abschluss der Arbeit: 21. Januar 2026
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Auftragsgegenstand	4
1.2.	Begriffsbestimmung	4
1.3.	Prüfungsumfang	6
2.	Regelungsinhalt der zu untersuchenden Bestimmungen	7
2.1.	Versorgungssperren betreffende Regelungen, §§ 41f, 41g EnWG-E	7
2.1.1.	§ 41f EnWG-E	7
2.1.2.	§ 41g EnWG-E	7
2.1.3.	Gesamtschau der Regelungsinhalte des EnWG-E im Auftragskontext	8
2.2.	Art. 28a RL 2019/944	8
2.2.1.	Inhalt der Kernbestimmungen	9
2.2.1.1.	Art. 28 RL 2019/944	9
2.2.1.2.	Art. 28a RL 2019/944	9
2.2.1.3.	Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944	10
2.2.2.	Erfasster Personenkreis	10
2.2.2.1.	Art. 28a RL 2019/944	10
2.2.2.2.	Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944	11
2.3.	Fazit zu den Regelungsinhalten	11
3.	Die Stromsperren betreffenden Regelungen des EnWG-E im Lichte der RL 2019/944	12
3.1.	Grundsätzlicher Maßstab	12
3.2.	Schutzniveau von Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944	13
3.2.1.	Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944	13
3.2.2.	Art. 28 f. RL 2019/944	14
3.2.2.1.	Art. 28 RL 2019/944	14
3.2.2.2.	Schutzgehalt des Art. 28a RL 2019/944	14
3.2.2.2.1.	Wortlaut	14
3.2.2.2.2.	Telos und Systematik von Art. 28 f. RL 2019/944	15
3.2.2.2.3.	Schlussfolgerungen im Auftragskontext	16
3.3.	§§ 41f, 41g EnWG-E im Lichte der Art. 28 f. RL 2019/944	17
3.3.1.	Diskussion im Gesetzgebungsverfahren	17
3.3.1.1.	Interessenverbände	17
3.3.1.2.	Stellungnahme des Bundesrats	18
3.3.1.3.	Gegenäußerung der Bundesregierung	18
3.3.2.	Einordnung	19

1. Einleitung

1.1. Auftragsgegenstand

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer Bestimmung aus dem am 22. Dezember 2025 verkündeten und am 23. Dezember 2025 in Kraft getretenen „Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften“¹ gebeten. Das Gesetz beruht auf dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts vom 8. Dezember 2025². Konkret wird gefragt, ob die sich auf Stromsperren beziehenden Vorschriften aus dem Änderungsgesetz bezüglich des Energiewirtschaftsgesetzes (nachfolgend: EnWG-E)³ mit der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/944)⁴ vereinbar sind. Dies soll unter dem Gesichtspunkt untersucht werden, dass § 41g Abs. 1 EnWG-E eine Verpflichtung zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung allein in Bezug auf solche Haushaltskunden vorsieht, die im Rahmen der Grundversorgung beliefert werden, aber nicht für Kunden, die auf Grundlage von Sonderverträgen beliefert werden.⁵

1.2. Begriffsbestimmung

Die Grundversorgung bezeichnet die Belieferung mit Strom oder Gas auf Grundlage der Grundversorgungspflicht nach § 36 Absatz 1 Satz 1 EnWG.⁶ Danach haben Energieversorgungsunternehmen „für Netzgebiete, in denen sie die Grundversorgung von Haushaltskunden durchführen, Allgemeine Bedingungen und Allgemeine Preise für die Versorgung in Niederspannung oder Niederdruck öffentlich bekannt zu geben und im Internet zu veröffentlichen und zu diesen Bedin-

-
- 1 Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 2025, [BGBl. 2025 I Nr. 347 v. 22. Dezember 2025](#).
 - 2 [Gesetzentwurf](#) der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 21/1497 v. 8. September 2025 (nachfolgend: Gesetzesbegründung).
 - 3 Hinsichtlich der neugefassten Bestimmungen aus dem EnWG wird – obgleich diese zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit schon in Kraft getreten sind – in dieser Arbeit der besseren Nachvollziehbarkeit halber das Kürzel EnWG-E verwendet.
 - 4 Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. L 158 v. 14. Juni 2019, S. 125 ff. ([konsolidierte Fassung v. 16. Juli 2024](#)), nachfolgend: RL 2019/944.
 - 5 Die befristete (und nunmehr aufgehobene) Regelung des § 118b EnWG sah eine Pflicht zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung noch für alle Vertragstypen (Grundversorgung und Sonderverträge) vor.
 - 6 Gem. Art. 27 Abs. 1 RL 2019/944 gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass alle Haushaltskunden und, soweit die Mitgliedstaaten es für angezeigt halten, Kleinunternehmen in ihrem Hoheitsgebiet über eine Grundversorgung verfügen, d. h. das Recht auf Versorgung mit Elektrizität einer bestimmten Qualität zu wettbewerbsfähigen, leicht und eindeutig vergleichbaren, transparenten und diskriminierungsfreien Preisen haben.

gungen und Preisen jeden Haushaltskunden zu versorgen“. Es besteht insoweit ein Kontrahierungszwang seitens des als Grundversorger geltenden Energieversorgungsunternehmens,⁷ aus dem sich ein Anspruch von Haushaltskunden auf Abschluss eines Versorgungsvertrags ergibt.⁸

Ein Sondervertrag liegt bei einer im Rahmen der allgemeinen Vertragsfreiheit getroffenen Belieferungsabrede zwischen Energieversorgungsunternehmen und Kunden vor.⁹ Sofern das Energieversorgungsunternehmen gleichzeitig Grundversorger ist, richtet sich die Abgrenzung zwischen Grundversorgung und Sondervertrag danach, ob das Energieversorgungsunternehmen aus der Sicht eines durchschnittlichen Abnehmers die Versorgung zu den öffentlich bekannt gemachten Bedingungen und Preisen im Rahmen der Versorgungspflicht nach § 36 EnWG oder im Rahmen der allgemeinen Vertragsfreiheit anbietet.¹⁰

Der Begriff der Haushaltskunden bezeichnet gem. § 3 Nr. 57 EnWG 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.¹¹

Der Begriff der Stromsperren¹² bezeichnet die Unterbrechung der Energieversorgung bzw. die Beauftragung der Unterbrechung beim zuständigen Netzbetreiber durch den Energielieferanten infolge von Nichterfüllung einer Zahlungsverpflichtung eines Haushaltskunden, vgl. § 41f Abs. 1 Satz 1 EnWG-E.

Eine Abwendungsvereinbarung bezeichnet einen Vertrag zwischen Abnehmer und Energieversorger, der durch einen alternativen Zahlungsplan eine drohende Versorgungssperre wegen Zahlungsrückständen verhindern soll.¹³ Die Abwendungsvereinbarung enthält gem. § 41g Abs. 1 S. 3 EnWG-E einerseits eine Bestimmung über zinsfreie monatliche Ratenzahlungen zur Tilgung der ermittelten Zahlungsrückstände sowie andererseits eine Bestimmung, die die Weiterversorgung

7 Grundversorger nach § 36 Abs. 1 EnWG ist gem. § 36 Abs. 2 EnWG jeweils das Energieversorgungsunternehmen, das die meisten Haushaltskunden in einem Netzgebiet der allgemeinen Versorgung beliefert.

8 *Heinlein/Weitenberg/Mezey*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 131. EL September 2025, § 36 EnWG, Rn. 7.

9 Vgl. *Heinlein/Weitenberg/Mezey*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 131. EL September 2025, § 36 EnWG, Rn. 25; *Schöne*, in: Westphalen, Graf von/Thüsing/Pamp, Vertragsrecht und AGB-Klauselwerke, Stand Oktober 2015, Stromlieferverträge, Rn. 6.

10 BGH, Urteil v. 11. Mai 2011, Az. VIII ZR 42/10, NJW 2011, 2736, 2738 f.

11 Es wird insofern grundsätzlich nicht nach dem jeweiligen Vertragstypus (Grundversorgung oder Sondernutzungsvertrag differenziert), gleichwohl können nur Haushaltskunden an der Grundversorgung teilnehmen (§ 36 Abs. 1 S. 1 EnWG).

12 Der Begriff der Stromsperren wird in dieser Arbeit synonym zu jenem der Versorgungssperren bzw. Versorgungsunterbrechungen benutzt.

13 Vgl. [Website der Bundesnetzagentur](#), Verbraucherportal Energie – Rechnungen und Sperrungen, „Was ist eine Abwendungsvereinbarung und was ist dabei zu beachten?“, Letzter Abruf: 19. Januar 2025.

durch den Grundversorger nach Maßgabe der mit dem Haushaltskunden vereinbarten Vertragsbedingungen vorsieht, solange der Haushaltskunde seine laufenden Zahlungsverpflichtungen erfüllt.

1.3. Prüfungsumfang

Die vorliegende Arbeit betrachtet die in § 41g EnWG-E ausschließlich für Kunden in der Grundversorgung vorgesehene Verpflichtung zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung im Lichte der Vorgaben der RL 2019/944. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Verbraucherschützenden Bestimmungen der Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944 im Hinblick auf Stromsperren.

Soweit ersichtlich waren die Unionsgerichte mit der auftragsgegenständlichen Fragestellung bislang nicht befasst.¹⁴ Diese Arbeit nimmt insofern ausdrücklich keine abschließende Prüfung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit des § 41g EnWG-E mit dem Unionsrecht vor. Vielmehr werden die betreffenden Bestimmungen zunächst im Hinblick auf ihren Regelungsgehalt miteinander abgeglichen. Anschließend wird das Schutzniveau der unionsrechtlichen Bestimmungen im Auftragskontext durch eine überblicksartige Betrachtung von Wortlaut, Telos und Systematik in den Blick genommen. Auf dieser Grundlage werden die Gewährleistungen des EnWG-E in Bezug auf Stromsperren eingeordnet und für bzw. gegen eine Kompatibilität der Bestimmungen sprechende rechtliche Erwägungen skizziert. Eine abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit obläge dem EuGH.

Vor diesem Hintergrund erfolgt zunächst eine Darstellung des Regelungsgehalts der Stromsperren betreffenden Verbraucherschützenden Bestimmungen des EnWG-E und der RL 2019/944, wobei insbesondere der von ihnen erfasste Personenkreis herausgearbeitet und abgeglichen wird (s. Ziff. 2.). Anschließend erfolgt eine Betrachtung der Regelung des § 41g EnWG-E und der darin vorgenommenen Differenzierung nach Vertragstypus im Lichte der Verbraucherschützenden Vorgaben der RL 2019/944 im Zusammenhang mit Stromsperren. Hierbei wird einerseits untersucht, ob sich aus Art. 10 Abs. 11, 28 f. RL 2019/944 eine Pflicht zum Schutz vor Versorgungssperren spezifisch durch eine vertragsartenunabhängige Verpflichtung der Energielieferanten zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen ergeben könnte. Andererseits wird betrachtet, inwieweit die in §§ 41f, 41g EnWG-E für Abwendungsvereinbarungen vorgenommene Differenzierung zwischen Grundversorgungs- und Sonderverträgen mit dem nach Art. 28 f. RL 2019/944 zu etablierenden Schutzniveau kompatibel erscheint (s. Ziff. 3.).

¹⁴ Auch in der juristischen Literatur wurde die Fragestellung soweit ersichtlich bisher nicht diskutiert, sodass in dieser Arbeit kein entsprechendes Meinungsbild wiedergegeben werden kann. Die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgebrachten Argumente sind überwiegend politischer Natur, wobei teilweise auf die generellen Vorgaben der RL 2019/944 rekurriert wird (s. u., Ziff. 3.3.1.).

2. Regelungsinhalt der zu untersuchenden Bestimmungen

2.1. Versorgungssperren betreffende Regelungen, §§ 41f, 41g EnWG-E

2.1.1. § 41f EnWG-E

§ 41f EnWG-E enthält allgemeine Regelungen zur Versorgungsunterbrechungen wegen Nichtzahlung bei (allen) Haushaltskunden. § 41f Abs. 1 Satz 2 EnWG-E sieht dabei insbesondere ein Verbot von Versorgungsunterbrechungen für den Fall vor, dass die Folgen einer Unterbrechung außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung stehen oder der Haushaltskunde darlegt, dass hinreichende Aussicht besteht, dass er seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommt.

§ 41f Abs. 2 EnWG-E gibt vor, dass eine Versorgungsunterbrechung unverhältnismäßig ist, sofern seitens des Haushaltskunden eine besondere Schutzbedürftigkeit besteht.¹⁵ Diese soll insbesondere dann vorliegen, *„wenn infolge einer Unterbrechung der Versorgung aufgrund besonderer persönlicher, insbesondere gesundheitlicher oder altersbedingter, Gegebenheiten eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben der dadurch Betroffenen zu besorgen ist. Diese Gefahr ist auf Verlangen des Energielieferanten glaubhaft zu machen.“*

§ 41f Abs. 3 EnWG-E regelt sodann die Schwellenwerte hinsichtlich des Zahlungsverzugs, der zu einer Stromsperre führen kann.

§ 41f Abs. 4 EnWG-E sieht eine Pflicht des Energielieferanten im Falle der Androhung einer Versorgungsunterbrechung vor, über Möglichkeiten zur Vermeidung der Unterbrechung zu informieren. Dazu können beispielsweise Hinweise auf örtliche Hilfsangebote zur Abwendung einer Versorgungsunterbrechung wegen Nichtzahlung, auf Vorauszahlungssysteme, Informationen zu Energieaudits und zu Energieberatungsdiensten sowie auf alternative Zahlungspläne verbunden mit einer Stundungsvereinbarung gehören.

2.1.2. § 41g EnWG-E

§ 41g EnWG-E enthält ausweislich seiner Überschrift *„ergänzende Regelungen zu Versorgungsunterbrechungen wegen Nichtzahlung bei Haushaltskunden in der Grundversorgung mit Strom oder Gas“*. § 41g Abs. 1 Sätze 1 und 2 EnWG-E lauten:

„Bei der Belieferung mit Strom oder Gas im Rahmen der Grundversorgung nach § 36 Absatz 1 Satz 1 kann der Haushaltskunde nach dem Erhalt einer Androhung der Unterbrechung nach § 41f Absatz 1 Satz 1 von dem Grundversorger die Übermittlung des Angebots für eine Abwendungsvereinbarung verlangen. Der Grundversorger ist verpflichtet, dem betroffenen Haushaltskunden im Falle eines Verlangens nach Satz 1 innerhalb einer Woche und anderenfalls spätestens mit der Ankündigung einer Unterbrechung der Grundversorgung nach § 41f Absatz 5 in Textform den Abschluss einer Abwendungsvereinbarung anzubieten.“

15 Siehe dazu unten, Ziff. 2.2.1.1.

In § 41g Abs. 1 Satz 3 EnWG-E werden sodann Anforderungen an den Inhalt der Abwendungsvereinbarung formuliert.

Die Pflicht zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung gilt ausweislich des Wortlauts von § 41g Abs. 1 Satz 1 EnWG-E allein in Bezug auf Haushaltskunden in der Grundversorgung.¹⁶

2.1.3. Gesamtschau der Regelungsinhalte des EnWG-E im Auftragskontext

In Bezug auf den Auftragskontext lässt sich festhalten, dass das EnWG-E einerseits generelle, für alle Haushaltskunden – mit Sonderverträgen oder in der Grundversorgung – geltende Regelungen zu Versorgungssperren beinhaltet (§ 41f EnWG-E).¹⁷ Andererseits werden in § 41g EnWG-E Vorgaben speziell für Kunden in der Grundversorgung getroffen. Insofern wird durch die Neuregelung ein zweistufiges System zum Schutz vor Versorgungsunterbrechungen eingeführt.¹⁸

Bei besonders schutzbedürftigen Kunden sind Versorgungssperren gem. § 41f Abs. 1 S. 2 EnWG-E grundsätzlich unverhältnismäßig und daher verboten.¹⁹ Demgegenüber gilt für nicht besonders schutzbedürftige Haushaltskunden, dass Versorgungssperren grundsätzlich zulässig bleiben, diese aber mindestens vier Wochen zuvor angedroht werden müssen (§ 41f Abs. 1 S. 1 EnWG-E).²⁰ Zudem besteht gem. § 41f Abs. 4 EnWG-E eine Pflicht seitens des Energielieferanten, im Falle der Androhung einer Versorgungsunterbrechung über Möglichkeiten zur Vermeidung der Unterbrechung zu informieren. Hierzu können insbesondere auch Hinweise auf alternative Zahlungspläne verbunden mit einer Stundungsvereinbarung gehören.

Speziell für Haushaltskunden in der Grundversorgung besteht darüber hinaus gem. § 41g Abs. 1 Satz 1 und 2 EnWG-E ein Anspruch gegen den Energielieferanten auf Angebot einer Abwendungsvereinbarung. Haushaltskunden, die auf Grundlage eines Sondervertrages beliefert werden, kommt dieser Anspruch nicht zu.

2.2. Art. 28a RL 2019/944

Verbraucherschützende Bestimmungen im Hinblick auf Stromsperren sieht die RL 2019/944 insbesondere in Art. 28 f. sowie Art. 10 Abs. 11 vor.

16 Siehe auch Gesetzesbegründung, S. 106: „Im Vergleich zu den bisher geltenden Regelungen in § 118b EnWG sind nur noch Grundversorger verpflichtet, bei einer Sperrandrohung auf Verlangen des Haushaltskunden eine Abwendungsvereinbarung anzubieten. Bei Sperrandrohungen außerhalb der Grundversorgung entfällt diese Pflicht.“

17 Siehe auch Gesetzesbegründung, S. 149.

18 *Otto/Kindler*: EnWG-Novelle 2025, EnWZ 2025, 435, 436.

19 Vgl. Gesetzesbegründung, S. 149.

20 Vgl. auch *Otto/Kindler*: EnWG-Novelle 2025, EnWZ 2025, 435, 436.

2.2.1. Inhalt der Kernbestimmungen

2.2.1.1. Art. 28 RL 2019/944

Art. 28 RL 2019/944 enthält Regelungen zu schutzbedürftigen Kunden und betrifft in seinem Abs. 1 auch Stromsperren:

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen zum Schutz der Kunden und tragen insbesondere dafür Sorge, dass für schutzbedürftige Kunden ein angemessener Schutz besteht. In diesem Zusammenhang definiert jeder Mitgliedstaat den Begriff „schutzbedürftiger Kunde“, der auf Energiearmut abstellen und auf das Verbot, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen, hinweisen kann.

2.2.1.2. Art. 28a RL 2019/944

Art. 28a RL 2019/944 regelt ausweislich seiner Überschrift den „Schutz vor Stromsperren“ und sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffene Kunden vollständig vor Stromsperren geschützt werden, indem sie geeignete Maßnahmen, einschließlich des Verbots von Stromsperren oder anderer gleichwertiger Maßnahmen, treffen. Die Mitgliedstaaten gewähren diesen Schutz im Rahmen ihrer Regelungen im Hinblick auf schutzbedürftige Kunden gemäß Artikel 28 Absatz 1 und unbeschadet der in Artikel 10 Absatz 11 genannten Maßnahmen.

Wenn die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Maßnahmen zur Umsetzung der vorliegenden Richtlinie notifizieren, erläutern sie den Zusammenhang zwischen Unterabsatz 1 und den entsprechenden Teilen der nationalen Umsetzungsinstrumente.“

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Versorger den Kunden nicht aus den Gründen, aufgrund derer die Kunden eine Beschwerde gemäß Artikel 10 Absatz 9 eingereicht haben, oder die Gegenstand eines Verfahrens zur außergerichtlichen Streitbeilegung gemäß Artikel 26 sind, die Verträge kündigen oder die Stromversorgung sperren. Eine solche Beschwerde oder die Anwendung eines solchen Verfahrens berührt nicht die vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um Verfahrensmissbrauch zu verhindern.

(3) Die Mitgliedstaaten ergreifen die in Absatz 1 genannten geeigneten Maßnahmen, um Kunden in die Lage zu versetzen, Stromsperren zu vermeiden; dabei kann es sich unter anderem um folgende Maßnahmen handeln:

- a) Hinwirken auf freiwillige Kodizes für Versorger und Kunden zur Vermeidung und Bewältigung von Fällen, in denen Kunden im Zahlungsverzug sind; diese Vereinbarungen können darin bestehen, Kunden bei der Verwaltung ihres Energieverbrauchs und ihrer Energiekosten zu unterstützen, indem unter anderem ungewöhnlich hohe Verbrauchsspitzen oder der Verbrauch im Sommer und im Winter ausgewiesen werden, geeignete flexible*

Zahlungspläne, Schuldenberatung oder Möglichkeiten Messungen selbst abzulesen angeboten werden und die Kommunikation zwischen Kunden und Unterstützungsstellen verbessert wird,

- b) Hinwirken auf Aufklärung und Sensibilisierung der Kunden hinsichtlich ihrer Rechte in Bezug auf Schuldenmanagement,*
- c) Zugang zu Finanzmitteln, Gutscheinen oder Zuschüssen zur Unterstützung bei der Bezahlung von Rechnungen,*
- d) Hinwirken auf die Bereitstellung und die Vereinfachung von Zählerablesungen im Drei-Monats-Rhythmus oder gegebenenfalls in kürzeren Abrechnungszeiträumen, sofern ein System der regelmäßigen Selbstablesung durch den Endkunden eingeführt wurde, um den Pflichten gemäß Anhang I Nummer 2 Buchstaben a und b in Bezug auf die Abrechnungshäufigkeit und die Bereitstellung von Abrechnungsinformationen nachzukommen.“*

2.2.1.3. Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944

Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944 beinhaltet eine spezifisch Stromsperren betreffende Verpflichtung, welche die Energielieferanten trifft:

„Haushaltskunden müssen von den Versorgern angemessen und rechtzeitig vor dem geplanten Termin einer Stromsperre über alternative Maßnahmen informiert werden. Bei diesen alternativen Maßnahmen, kann es sich um Hilfsangebote zur Abwendung einer Stromsperre, Vorauszahlungssysteme, Energieaudits, Energieberatungsdienste, alternative Zahlungspläne, Schuldnerberatung oder einen Aufschub der Stromsperre handeln, und sie dürfen Kunden, denen eine Stromsperre droht, keine Mehrkosten verursachen.“

2.2.2. Erfasster Personenkreis

2.2.2.1. Art. 28a RL 2019/944

Ein durch die Mitgliedstaaten sicherzustellender „vollständiger“ Schutz vor Stromsperren ist gem. Art. 28a Abs. 1 S. 1 RL 2019/944 allein in Bezug auf „schutzbedürftige und von Energiearmut betroffene Kunden“ vorgesehen. Die mitgliedstaatliche Pflicht aus Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 zur Ergreifung von Maßnahmen, um Kunden in die Lage zu versetzen, Stromsperren zu vermeiden, sieht eine solche Einschränkung in Bezug auf den erfassten Personenkreis hingegen nicht vor und gilt daher in dieser Hinsicht unterschiedslos.

Der Begriff des Kunden bezieht sich gem. Art. 2 Nr. 1 RL 2019/944 auf einen Großhändler bzw. Endkunden, der Elektrizität kauft. Eine Begriffsbestimmung wird im Hinblick auf „schutzbedürftige Kunden“ in der RL 2019/944 hingegen nicht vorgenommen. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 RL 2019/944 gehalten, den Begriff „schutzbedürftiger Kunde“ zu definieren, der auf Energiearmut abstellen und auf das Verbot, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen, hinweisen kann (s. o., Ziff. 2.2.1.1.). Für die Definition des Begriffs „schutzbedürftiger Kunde“ können gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 RL

2019/944 die Höhe des Einkommens, der Anteil der Energieausgaben am verfügbaren Einkommen, die Energieeffizienz von Wohnungen, die kritische Abhängigkeit von elektrischen Geräten für gesundheitliche Zwecke, das Alter und weitere Kriterien herangezogen werden.

Deutschland hatte eine derartige Definition spezifisch im Hinblick auf die Energiepolitik zunächst nicht vorgenommen.²¹ § 41f Abs. 2 EnWG-E sieht eine entsprechende Definition nunmehr vor (s. o., Ziff. 2.1.1.), was nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich der Umsetzung des Erfordernisses aus Art. 28 Abs. 1 RL 2019/944 dient.²²

In Bezug auf den Auftragsgegenstand lässt sich demnach zunächst festhalten, dass ein absoluter Schutz vor Stromsperren gem. § 28a Abs. 1 RL 2019/944 nur für schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffene Kunden zu gewährleisten ist, wobei die Definition des Begriffs der Schutzbedürftigkeit gem. Art. 28 Abs. 1 RL 2019/944 den Mitgliedstaaten obliegt. Die Verpflichtungen aus Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 beziehen sich hingegen auf alle Kunden, d. h. Großhändler bzw. Endkunden, die Elektrizität kaufen.

Eine Differenzierung nach dem der Lieferung zugrunde liegenden Vertragsverhältnis (Grundversorgung oder Verträge außerhalb der Grundversorgung) wird innerhalb des Art. 28a RL 2019/944 grundsätzlich nicht vorgenommen.²³ Hinsichtlich der Schutzintensität wird aber zwischen schutzbedürftigen Kunden (Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944) und sonstigen Kunden (Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944) unterschieden.

2.2.2.2. Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944

Der in Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944 niedergelegte Anspruch kommt ausweislich des Wortlauts der Vorschrift allein „Haushaltskunden“ zu. Der Ausdruck „Haushaltskunde“ bezeichnet für die Zwecke der RL 2019/944 gem. Art. 2 Nr. 4 RL 2019/944 einen Kunden, der Elektrizität für den Eigenverbrauch im Haushalt kauft, ausgenommen gewerbliche und berufliche Tätigkeiten. Während Art. 28a RL 2019/944 sich allgemein auf Kunden und damit auch auf gewerblich und beruflich handelnde Endkunden sowie auf Großhändler bezieht, sind von Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944 also insbesondere nur solche Kunden erfasst, die Elektrizität für den nicht-gewerblichen und nicht-beruflichen Eigenverbrauch kaufen.

2.3. Fazit zu den Regelungsinhalten

Die Regelungen der §§ 41f f. EnWG-E sind mit denen der Art. 28 ff. RL 2019/944 in ihrer Struktur und in Bezug auf den von ihnen erfassten Personenkreis grundsätzlich vergleichbar. So statuieren beide Rechtsakte ein grundsätzliches Verbot von Versorgungssperren für den Personenkreis

21 Die Bundesregierung begründete dies seinerzeit insbesondere damit, dass Deutschland einen umfassenden Ansatz zur Armutsbekämpfung im Sozialrecht verfolge und Schutzbedürftigkeit nicht an einzelnen Bedarfselementen wie Energie festgestellt werde, BT-Drucksache 19/28407, S. 30.

22 Gesetzesbegründung, S. 150.

23 Insbesondere entspricht der Begriff der „besonders schutzbedürftigen Kunden“ i. S. v. Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 nicht dem Begriff der Kunden in der Grundversorgung, da die RL 2019/944 den Begriff der Grundversorgung kennt (Art. 27 RL 2019/944), diesen aber in Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 nicht verwendet.

der (besonders) schutzbedürftigen Personen. Für die übrigen Kunden sehen die Regelungen jeweils ein abgestuftes Pflichtenprogramm vor.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Regelungen besteht gleichwohl darin, dass in § 41f EnWG-E und § 41g EnWG-E zwischen Kunden in der Grundversorgung und sonstigen Kunden unterschieden wird und insofern allein den Kunden in der Grundversorgung gem. § 41g EnWG-E ein Anspruch auf Angebot einer Abwendungsvereinbarung zukommt. Eine solche Differenzierung nach dem der Versorgung zugrundeliegenden Vertragsverhältnis wird innerhalb der Art. 28 ff. RL 2019/944 nicht vorgenommen. Vielmehr sind dort spezielle Regelungen allein für schutzbedürftige Kunden bzw. von Energiearmut betroffene Kunden (Art. 28, 28a Abs. 1 RL 2019/944) vorgesehen.

3. Die Stromsperren betreffenden Regelungen des EnWG-E im Lichte der RL 2019/944

Zu prüfen ist, ob § 41g EnWG-E in seiner konkreten Gestalt und innerhalb des Regelungsgefüges der Stromsperren betreffenden Regelungen des EnWG-E mit Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944 vereinbar ist. Insofern ist in den Blick zu nehmen, ob die Regelungen der §§ 41f f. EnWG-E dem nach den Vorgaben der RL 2019/944 herzustellenden Rechtszustand entsprechen.²⁴

3.1. Grundsätzlicher Maßstab

Die Richtlinienumsetzung ist von Artikel 288 Abs. 3 AEUV geprägt, der die Mitgliedstaaten zwar hinsichtlich des zu erreichenden Ziels bindet, ihnen aber ausdrücklich „die Wahl der Form und der Mittel“ überlässt. In der Sache bedeutet diese Umsetzungspflicht, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnungen alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen haben, um die vollständige Wirksamkeit einer Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.²⁵ In der Rechtsprechung des EuGH wurden gewisse Mindestanforderungen an die Umsetzungsform herausgearbeitet: Die Richtlinien müssen so in nationales Recht umgesetzt werden, dass die hierdurch begründeten Rechte für den Einzelnen erkennbar sind und geltend gemacht werden können. Dies hat in den Formen zu geschehen, die zur Verwirklichung der Vorgaben einer Richtlinie in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung dienen. Daher kann die Umsetzung durch Erlass von parlamentarischen Gesetzen oder durch Rechtsverordnungen der Exekutive erfolgen. Erforderlich für eine wirksame Erfüllung der Umsetzungsverpflichtungen sind demnach „Rechtsnormen im materiellen Sinn“, nicht ausreichend hingegen bloße Verwaltungsvorschriften oder -praktiken.²⁶

Gemessen an diesem Maßstab läge eine Unvereinbarkeit der Regelungen der §§ 41f, 41g EnWG-E mit den Vorgaben der RL 2019/944 vor, sofern die §§ 41f, 41g EnWG-E dem nach Art. 10 Abs. 11,

24 *Nettesheim*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 86. EL September 2025, Art. 288 AEUV, Rn. 119.

25 Vgl. *von Danwitz*, in: Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB/, 64. EL August 2025, § 7 Rn. 42 f. m. w. N.; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 53

26 Vgl. *von Danwitz*, in: Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB/, 64. EL August 2025, § 7 Rn. 42 f. m. w. N.; *Gundel*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 288, Rn. 23 ff.

28 f. RL 2019/944 zu gewährleistendem Schutzniveau nicht hinreichend Rechnung tragen würden. Dies könnte vorliegend allein insofern in Betracht kommen, wie die Regelungen des EnWG zum Schutz vor Stromsperren zwischen der Vertragsart unterscheiden, die der Energielieferung zugrunde liegt, während die entsprechenden Regelungen der RL 2019/944 eine solche Unterscheidung nicht enthalten (s. o., Ziff. 2.3.). Demnach wären die Regelungen der §§ 41f, 41g EnWG-E insbesondere dann mit den Vorgaben der RL 2019/944 unvereinbar, sofern aus Art. 10 Abs. 11, 28 f. RL 2019/944 eine Pflicht zu einem Schutz vor Versorgungssperren spezifisch durch eine vertragsartenunabhängige Verpflichtung der Energielieferanten zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen folgen würde.

Insofern ist in einem ersten Schritt der Schutzgehalt von Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944 in den Blick zu nehmen und insbesondere daraufhin zu untersuchen, ob sich diesem eine vertragsartenunabhängige Verpflichtung der Energielieferanten zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen entnehmen lässt (dazu Ziff. 3.2.). Anschließend sind die betreffenden Regelungen des EnWG-E im Lichte des identifizierten Schutzgehaltes der Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944 zu betrachten (dazu Ziff. 3.3.).

3.2. Schutzniveau von Art. 10 Abs. 11, Art. 28 f. RL 2019/944

Die Reichweite unionaler Regelungen und ggf. seitens der Mitgliedstaaten verbleibende materielle Umsetzungsspielräume sind durch Auslegung der betreffenden Vorgaben zu ermitteln.²⁷

3.2.1. Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944

Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944 verpflichtet die Versorger ausweislich seines Wortlauts (s. o., Ziff. 2.2.1.2.), die Kunden vor Beginn einer Stromsperre angemessen und rechtzeitig vor dem geplanten Termin einer Stromsperre über alternative Maßnahmen zu *informieren*. Die nachfolgende beispielhafte („kann“) Aufzählung solcher alternativer Maßnahmen beinhaltet insbesondere auch Hilfsangebote zur Abwendung einer Stromsperre, alternative Zahlungspläne und den Aufschub der Stromsperre. Abwendungsvereinbarungen sind von der Vorgabe zwar nicht ausdrücklich erfasst, dürften sich gleichwohl einer dieser Kategorien zuordnen lassen.

Hinsichtlich des Schutzgehaltes der Vorschrift legt die klare Formulierung („zu informieren“) nahe, dass es sich bei der Verpflichtung aus Art. 10 Abs. 11 RL 2019/944 um eine bloße Informationspflicht handeln dürfte.²⁸ Für die Annahme einer weitergehenden Verpflichtung dergestalt, dass allen Kunden zur Vermeidung von Stromsperren Abwendungsvereinbarungen anzubieten sind, dürfte daher diesbezüglich kein Raum verbleiben.

²⁷ Zusammenfassend *Gundel*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 288 AEUV, Rn. 29 ff.

²⁸ So im Erg. auch *Strohmayr*, Strom- und Gassperren durch Energieversorger wegen Zahlungsverzugs, NJW 2023, 1905, 1909, Rn. 35.

3.2.2. Art. 28 f. RL 2019/944

Eine Pflicht zu einem Schutz vor Versorgungssperren spezifisch durch eine vertragsartenunabhängige Verpflichtung der Energielieferanten zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen könnte sich potenziell aus Art. 28 f. RL 2019/944 ergeben.

3.2.2.1. Art. 28 RL 2019/944

Art. 28 RL 2019/944 enthält spezifische Regelungen für schutzbedürftige Kunden und verlangt insbesondere eine mitgliedstaatliche Definition dieses Begriffs sowie die Möglichkeit („hinweisen *kann*“) eines Hinweises auf ein Verbot, solche Kunden von der Energieversorgung auszuschließen. Da Art. 28a RL 2019/944 für den „Schutz vor Stromsperren“ spezifischere und weitergehende Vorgaben trifft, ist dieser schwerpunktmäßig zu betrachten (Ziff. 3.2.2.2.).

3.2.2.2. Schutzgehalt des Art. 28a RL 2019/944

Art. 28a RL 2019/944 bezweckt nach dem Wortlaut seiner Überschrift den „Schutz vor Stromsperren“. Nachfolgend werden Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 bzw. Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 daraufhin untersucht, ob sich aus ihnen eine Abwendungsvereinbarungen betreffende Pflicht ergeben könnte.²⁹

3.2.2.2.1. Wortlaut

Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 verpflichtet die Mitgliedstaaten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffene Kunden vollständig vor Stromsperren geschützt werden. Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 nennt insofern ein Verbot von Stromsperren sowie „andere gleichwertige Maßnahmen“ als geeignete Mittel. Ein zwingendes Angebot von Abwendungsvereinbarungen als konkretes Mittel dafür wird nicht – jedenfalls nicht ausdrücklich – verlangt.

Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen, um *Kunden in die Lage zu versetzen, Stromsperren zu vermeiden*. In Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 RL 2019/944 werden sodann entsprechende Maßnahmen aufgeführt. Dabei handelt es sich nach dem Wortlaut der Vorschrift um eine beispielhafte Aufzählung („unter anderem“), wobei die konkrete Wahl der Maßnahmen in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird („kann“, nicht: „muss“). Eine ausdrückliche Nennung von Abwendungsvereinbarungen findet sich innerhalb dieser Aufzählung nicht. Gleichwohl ließen sich Abwendungsvereinbarungen grundsätzlich unter Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 Buchst. a) RL 2019/944 subsumieren, welcher „freiwillige Kodizes für Versorger und Kunden zur Vermeidung und Bewältigung von Fällen, in denen Kunden im Zahlungsverzug sind“ aufführt. Jedenfalls aber dürften Abwendungsvereinbarungen potenziell unter

²⁹ Art. 28a Abs. 2 RL 2019/944 kommt bereits aufgrund seines Regelungsbereichs (Schutz der Kunden vor Kündigungen oder Stromsperren aus Gründen, aufgrund derer die Kunden eine Beschwerde gemäß Art. 10 Abs. 9 RL 2019/944 eingereicht haben, oder die Gegenstand eines Verfahrens zur außergerichtlichen Streitbeilegung gemäß Art. 26 RL 2019/944 sind) von Beginn an nicht in Betracht.

den Oberbegriff der „geeigneten Maßnahmen, um Kunden in die Lage zu versetzen, Stromsperren zu vermeiden“ aus Art. 28a Abs. 3 Hs. 1 RL 2019/944 zu fassen sein.

Im Hinblick auf den Wortlaut lässt sich demnach festhalten, dass sich aus Art. 28a RL 2019/944 ein Schutz vor Versorgungssperren spezifisch durch eine vertragsartenunabhängige Verpflichtung der Energielieferanten zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen nicht ausdrücklich ergeben dürfte. Da eine Verpflichtung der Versorger zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung gleichwohl als „geeignete Maßnahme“ i. S. v. Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 gelten könnte, wird im Folgenden untersucht, ob sich eine entsprechende Verpflichtung möglicherweise aus dem Schutzziel der Vorschrift bzw. dem Telos der Art. 28 f. RL 2019/944 ergeben könnte.

3.2.2.2.2. Telos und Systematik von Art. 28 f. RL 2019/944

Art. 28 f. RL 2019/944 sind Teil des Kapitels III der RL 2019/944, welches nach seiner Überschrift auf „Stärkung und Schutz der Verbraucher“ abzielt. Art. 28 RL 2019/944 ist mit „Schutzbedürftige Kunden“ überschrieben. Art. 28a RL 2019/944 regelt ausweislich seiner Überschrift den „Schutz vor Stromsperren“.

Art. 28 RL 2019/944 zielt ausweislich des Erwägungsgrundes (ErwG) 58 der RL 2019/944 auf den „Schutz benachteiligter und von Energiearmut betroffener Kunden auf dem Elektrizitätsbinnenmarkt“ ab. Die betreffenden Maßnahmen könnten nach den jeweiligen Gegebenheiten in den entsprechenden Mitgliedstaaten unterschiedlich sein und etwa den Verbraucherschutz, beispielsweise einen „Schutz vor Stromsperren“ umfassen.³⁰ Mit Einführung des Art. 28a RL 2019/944 wurde dieses Schutzziel in eine spezifische Norm überführt. Der entsprechende ErwG lautet wie folgt:³¹

„Schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffene Kunden sollten angemessen vor Stromsperren geschützt werden und auch nicht in eine Lage versetzt werden, in der sie zur Trennung von der Versorgung gezwungen sind. Die Mitgliedstaaten sollten daher sicherstellen, dass schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffene Kunden vollständig vor Stromsperren geschützt werden, indem sie geeignete Maßnahmen, einschließlich des Verbots von Stromsperren oder anderer gleichwertiger Maßnahmen, treffen. Den Mitgliedstaaten stehen zahlreiche Instrumente und bewährte Verfahren zur Verfügung, wozu unter anderem ganzjährige oder saisonale Stromsperrverbote, Maßnahmen zur Vermeidung einer Verschuldung und nachhaltige Lösungen gehören, um Kunden in Not bei der Bezahlung ihrer Energiekosten zu unterstützen. Den Versorgern und allen zuständigen nationalen Behörden kommt bei der Ermittlung geeigneter kurz- und langfristiger Maßnahmen, die schutzbedürftigen Kunden und von Energiearmut betroffenen Kunden zur Steuerung ihres Energieverbrauchs und ihrer Energiekosten zur Verfügung gestellt werden sollten, nach wie vor eine entscheidende Rolle zu, wobei sie eng mit den Behörden im Bereich der sozialen Sicherheit zusammenarbeiten sollten.“

30 ErwG 58 der RL 2019/944

31 ErwG 26 der Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001 und (EU) 2019/944 in Bezug auf die Verbesserung des Elektrizitätsmarktdesigns in der Union, [ABl. L. 2024/1711 v. 26. Juni 2024](#), S. 1 ff.

Die Erwägungsgründe deuten insofern dahin, dass der EU-Gesetzgeber im Schwerpunkt darauf abzielte, einen effektiven Schutz für *schutzbedürftige* Kunden vor Stromsperren zu implementieren.

Dafür spricht ebenfalls die Regelungssystematik, die nahelegt, dass der Richtliniengeber auf ein zwischen schutzbedürftigen Kunden und den übrigen Kunden abgestuftes Schutzniveau abzielte. Zum einen lässt sich dies dem Regelungsverhältnis zwischen Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 und Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 entnehmen. Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 verbietet es den Anbietern in Bezug auf schutzbedürftige Kunden, den Strom zu sperren. Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944, der sich auf alle Kunden bezieht, enthält kein entsprechendes Verbot, sondern zielt darauf ab, es den Kunden zu ermöglichen, Stromsperren präventiv zu vermeiden. Die Maßnahmen nach Abs. 1 bezwecken demnach einen absoluten Schutz schutzbedürftiger Kunden vor Stromsperren, während Abs. 3 die Verantwortung letztlich bei den Kunden selbst belässt, welche gleichwohl durch die Mitgliedstaaten durch bestimmte Maßnahmen in der *Vermeidung* von Stromsperren unterstützt werden sollen.

In Richtung eines im Verhältnis zu schutzbedürftigen Kunden abgeschwächten Schutzniveaus für die übrigen Kunden deutet zum anderen der Regelungsinhalt des Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 an, konkret die dort beispielhaft aufgezählten (und in ihrer Ausgestaltung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellten³²) Maßnahmen. Vorgeschlagen werden insoweit ein „Hinwirken auf *freiwillige* Kodizes für Versorger und Kunden“ betreffend Fälle von Zahlungsverzug (Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 Buchst. a) RL 2019/944), ein „Hinwirken auf Aufklärung und Sensibilisierung“ der Kunden (Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 Buchst. b) RL 2019/944), der „Zugang zu Finanzmitteln, Gutscheinen oder Zuschüssen“ (Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 Buchst. c) RL 2019/944) sowie ein „Hinwirken auf Bereitstellung und Vereinfachung“ engmaschigerer Zählerablesungen (Art. 28a Abs. 3 Hs. 2 Buchst. d) RL 2019/944). All diese Maßnahmen beinhalten – im Gegensatz zu Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 – keine Verpflichtungen bzw. Verbote für die Versorger und bleiben in ihrer Schutzintensität hinter den Vorgaben des Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 zurück.

3.2.2.2.3. Schlussfolgerungen im Auftragskontext

Im Hinblick auf den Auftragskontext lässt sich zunächst festhalten, dass die Verbraucherschützenden Regelungen der RL 2019/944 zu Stromsperren keine Differenzierung nach der Art des der Lieferung zugrundeliegenden Vertrags vornehmen. Die Regelungen gelten daher im Ausgangspunkt für alle Kunden. Innerhalb dieser Personengruppe wird gleichwohl eine Abstufung nach der Schutzbedürftigkeit der Kunden vorgenommen. Insofern sprechen gewichtige Erwägungen dafür, dass besonders schutzbedürftigen Kunden ein deutlich höheres Schutzniveau zukommen soll als den übrigen Kunden, welches die Mitgliedstaaten durch entsprechend intensive Schutzmaßnahmen – etwa ein absolutes Verbot von Stromsperren – zu gewährleisten haben.

Abwendungsvereinbarungen werden innerhalb der Regelungen der RL 2019/944 nicht (ausdrücklich) benannt, könnten gleichwohl potenziell als geeignete Maßnahmen i. S. v. Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 gelten, die es Kunden ermöglichen sollen, Stromsperren präventiv zu vermeiden. In Bezug auf derartige Maßnahmen besteht indes keine auf spezifische Maßnahmen bezogene Einführungspflicht für die Mitgliedstaaten. Vielmehr sind diese in der Wahl der Maßnahmen frei, wobei

32 S. o., Ziff. 3.2.2.1.1.

der Wortlaut der Vorschrift überdies nahelegt, dass die Maßnahmen in ihrer Schutzintensität hinter den für besonders schutzbedürftige Kunden geltenden Vorgaben des Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944 zurückbleiben. Wortlaut und Systematik des Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 sprechen dafür, dass die Vorschrift auf einen präventiven Schutz vor Stromsperren durch vergleichsweise milde Mittel (im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“) abzielt, wobei den Mitgliedstaaten die Wahl der konkret zu ergreifenden Maßnahmen überlassen wird.

Eine aus der RL 2019/944 resultierende mitgliedstaatliche Verpflichtung zur Einführung eines Anspruchs für alle Kunden auf Angebot einer Abwendungsvereinbarung dürfte angesichts dessen jedenfalls nicht nahe liegen.

3.3. §§ 41f, 41g EnWG-E im Lichte der Art. 28 f. RL 2019/944

Nachfolgend werden die Regelungen der §§ 41f, 41g EnWG-E im Lichte der Art. 28 f. RL 2019/944 und des aus ihnen folgenden Verbraucherschutzniveaus (s. o., Ziff. 3.2.2.2.3.) betrachtet. Dazu werden zunächst die insofern innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens vorgebrachten Erwägungen aufgezeigt (Ziff. 3.3.1.), bevor eine Einordnung vorgenommen wird (Ziff. 3.3.2.).

3.3.1. Diskussion im Gesetzgebungsverfahren

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens herrschte Uneinigkeit über die Vorschrift des § 41g EnWG-E und insbesondere die Beschränkung ihres Anwendungsbereichs auf die Kunden in der Grundversorgung.

3.3.1.1. Interessenverbände

So kritisierten Interessenverbände, dass mit dem § 41g ausschließlich Grundversorger verpflichtet würden, eine Abwendungsvereinbarung anzubieten und dass diese Pflicht für Sperrandrohungen außerhalb der Grundversorgung entfalle.³³ Die Abwendungsvereinbarung sei ein wichtiges Instrument zum Schutz vulnerabler und von Energiearmut betroffener Haushalte.³⁴ Im Sinne eines einheitlichen Verbraucherschutzes solle die Verpflichtung zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung auch auf Sonderversorger erstreckt werden.³⁵

33 Verbraucherschutz im Energiewirtschaftsrecht stärken – Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich, zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften sowie zur rechtsförmlichen Bereinigung des Energiewirtschaftsrechts, 18. Juli 2025, nachfolgend: Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv), S. 23; Wohnen im Eigentum – Die Wohneigentümer e. V., Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich, zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften sowie zur rechtsförmlichen Bereinigung des Energiewirtschaftsrechts (Stand 10.07.2025), 18. Juli 2025, nachfolgend: Stellungnahme Wohnen im Eigentum e.V. (WiE), S. 2 f.

34 Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv), S. 22.

35 Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv), S. 23; Stellungnahme Wohnen im Eigentum e.V. (WiE), S. 3.

3.3.1.2. Stellungnahme des Bundesrats

Auch der Bundesrat forderte in einer Stellungnahme, die Verpflichtung zum Angebot einer Abwendungsvereinbarung auf alle Vertragstypen zu erstrecken und argumentierte dabei u. a. mit dem Schutzziel des Art. 28a RL 2019/944.³⁶

Es sei kein sachlicher Grund erkennbar, warum Haushaltskunden außerhalb der Grundversorgung zukünftig ein Recht auf eine Abwendungsvereinbarung verwehrt werden solle.³⁷ Vielmehr liege im Bereich der Sonderkundenverträge der praktisch wirksamste Anwendungsbereich zur Verhinderung von Energiesperren, da der Mehrzahl der Haushaltskunden Energie nicht im Rahmen der Grundversorgung geliefert werde.³⁸ Insbesondere für Haushalte mit eingeschränkten finanziellen Mitteln sollte bei drohenden Energiesperren mit dem Recht auf Abwendungsvereinbarungen der gleiche Schutz gelten wie für Haushaltskunden in der Grundversorgung.³⁹

Eine Ausweitung der Verpflichtung auf alle Vertragstypen sei erforderlich, um die Zielsetzung von Art. 28a Abs. 1 RL 2019/944, also den vollständigen Schutz der von Energiearmut betroffenen und schutzbedürftigen Kundinnen und Kunden, zu erreichen.⁴⁰ Zur Zielerreichung der Vermeidung von Versorgungssperren sei die konsequente Gleichbehandlung aller Haushaltskundinnen und -kunden unabhängig von ihrem Versorgungstarif oder -vertrag notwendig.⁴¹ Die deutlich verbraucherfreundliche Gleichstellung von Sondertarifkunden mit der Grundversorgung, wie sie zeitlich befristet bis Ende April 2024 mit dem vormaligen § 118b EnWG möglich gewesen sei, werde nicht vollständig vollzogen. Nur eine Gleichstellung von Kundinnen und Kunden unabhängig von ihrem Versorgungstarif entspreche dem EU-Schutzziel.⁴²

3.3.1.3. Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmte dem Vorbringen des Bundesrates nicht zu und entgegnete in ihrer Gegenäußerung, dass § 41f Abs. 4 EnWG-E bereits bestimmte Vorgaben für Energielieferverträge mit Haushaltskunden enthalte.⁴³ Der vormalige – aufgrund der Energiekrise eingeführte und befristete – § 118b EnWG werde nun in Bezug auf die Grundversorgung in ein dauerhaft geltendes Gesetz überführt. Diese dauerhafte Ausweitung des vormaligen § 41b Absatz 2 EnWG sei auch im

36 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucksache 21/2076 v. 08. Oktober 2025 (nachfolgend: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung), S. 3 f., 19 f.

37 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 3.

38 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 3.

39 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 4.

40 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 19.

41 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 19.

42 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 20.

43 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 23.

Interesse des Verbraucherschutzes geboten.⁴⁴ Bei Verträgen außerhalb der Grundversorgung bestehe darüber hinaus die Möglichkeit des Energielieferanten, den Vertrag zu kündigen, wenn Kündigungsgründe unter den gesetzlich geregelten Voraussetzungen vorlägen.⁴⁵ Sofern eine Versorgungsunterbrechung erfolgen solle, seien die Regelungen des § 41f EnWG-E zu beachten.⁴⁶

Abwendungsvereinbarungen sollten für Haushaltskunden in der Grundversorgung verpflichtend angeboten werden, um damit eine weitere Möglichkeit zur Abwendung einer Versorgungsunterbrechung für diese Gruppe zu bieten, da sich hier eine Vielzahl schutzbedürftiger Kunden befände.⁴⁷

Die nach dem vormaligen § 118b Abs. 10 EnWG vorgeschriebene Überprüfung zur praktischen Anwendung der Vorschrift und Notwendigkeit einer Weitergeltung habe ergeben, dass Verträge außerhalb der Grundversorgung bei Zahlungsrückständen eher gekündigt würden als dass eine Abwendungsvereinbarung geschlossen werde.⁴⁸ Vor diesem Hintergrund sei es sinnvoll, dass Abwendungsvereinbarungen nur für Verträge in der Grundversorgung verpflichtend angeboten werden müssten, ergänzt um die weiteren Mechanismen in § 41g EnWG-E wie bspw. die Möglichkeit, den zuständigen Sozialhilfeträger zu informieren.⁴⁹

Schließlich würde ein Beibehalten der Verpflichtung, in Energielieferverträgen außerhalb der Grundversorgung Abwendungsvereinbarungen anzubieten, den bürokratischen Aufwand für die betroffenen Energielieferanten erhöhen, ohne dass diesem ein entsprechender Nutzen gegenüberstünde.⁵⁰ Zudem sei der Energielieferant verpflichtet, auch außerhalb der Grundversorgung den betroffenen Haushaltskunden mit der Androhung einer Unterbrechung der Energieversorgung wegen Zahlungsverzuges über Möglichkeiten zur Vermeidung der Unterbrechung zu informieren, zu denen unter anderem alternative Zahlungspläne mit einer Stundungsvereinbarung zählen.⁵¹

3.3.2. Einordnung

Wesentliche Zielsetzung der Art. 28 f. RL 2019/944 ist insbesondere der Schutz besonders schutzbedürftiger Kunden.⁵² Es liegt jedenfalls nahe, dass die §§ 41f, 41g EnWG-E dieser Zielsetzung grundsätzlich gerecht werden. Denn durch die Vornahme der Definition des Begriffs der

44 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 23.

45 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 23.

46 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

47 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

48 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

49 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

50 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

51 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

52 S. o., Ziff. 3.2.2.2.; s. auch Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 19.

schutzbedürftigen Kunden sowie die Statuierung eines grundsätzlichen Verbots von Stromsperren in Bezug auf diesen Personenkreis etabliert die Regelung des § 41f EnWG-E ein hohes Schutzniveau. Eine zusätzliche Verpflichtung für Energieversorger zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen dürfte in Bezug auf schutzbedürftige Kunden auf Grundlage der Art. 28 f. RL 2019/944 nicht erforderlich sein, da das grundsätzliche Verbot von Stromsperren im Vergleich dazu eine deutlich schutzintensivere Maßnahme darstellen dürfte.

Es erscheint überdies eher fernliegend, dass Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 für sich genommen eine Verpflichtung von Versorgern zum Angebot von Abwendungsvereinbarungen verlangt,⁵³ sodass § 41g EnWG-E in seiner Schutzwirkung über das nach Art. 28a RL 2019/944 erforderliche Mindestschutzniveau grundsätzlich hinausgehen dürfte. Dafür spricht ebenfalls, dass die in § 41f Abs. 4 EnWG-E vorgesehene vertragsartenunabhängige Pflicht des Energielieferanten, im Falle der Androhung einer Versorgungsunterbrechung über Möglichkeiten zur Vermeidung der Unterbrechung zu informieren, in ihrer rechtlichen Ausgestaltung (insbesondere auch in Bezug auf die in § 41f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 – 6 EnWG-E) im Wesentlichen der Vorgabe aus Art. 28a Abs. 3 RL 2019/944 entspricht.

Fraglich könnte sein, ob die insofern in §§ 41f, 41g EnWG-E vorgenommene Unterscheidung zwischen Sonderverträgen und Grundversorgung zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung von Kunden außerhalb der Grundversorgung führen könnte.⁵⁴ Die Bundesregierung recurriert in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass sich in der Grundversorgung eine Vielzahl schutzbedürftiger Kunden befände, sodass die Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Sonderverträgen gerechtfertigt sei.⁵⁵ Zudem sei die Grundversorgung ausweislich der Gesetzesbegründung „besonders schutzbedürftig“.⁵⁶

Neben einer potenziellen besonderen Schutzbedürftigkeit der Kunden in der Grundversorgung könnte auch die grundsätzliche rechtliche Struktur der Grundversorgung i. S. v. § 36 EnWG-E im Verhältnis zu den Sonderverträgen von Bedeutung sein. Anders als für Sonderverträge besteht im Rahmen der Grundversorgung ein Kontrahierungszwang seitens der Grundversorger, so dass grundsätzlich alle Kunden einen Anspruch auf Vertragsschluss und damit potenziell Zugang zu dem Anspruch aus § 41g EnWG-E haben dürften.⁵⁷ Flankiert wird dieser Umstand durch die grundsätzliche Möglichkeit der Kündigung des Sondervertrags nach den Vorschriften des BGB.

53 S. o., Ziff. 3.3.1.

54 Insofern kann nicht abschließend beurteilt werden, ob Art. 28a RL 2019/944 überhaupt ein einheitliches Verbraucherschutzniveau spezifisch im Hinblick auf das Angebot von Abwendungsvereinbarungen verlangt und diesbezüglich als Maßstab herangezogen werden kann. Dies erscheint eher fernliegend, da die entsprechende Verpflichtung für sich genommen über das von Art. 28a RL 2019/944 verlangte Verbraucherschutzniveau hinausgehen dürfte.

55 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 24.

56 Gesetzesbegründung S. 148.

57 S. o., Ziff. 1.2.

Es lässt sich demnach festhalten, dass § 41f EnWG-E in seiner Schutzwirkung und konkreten Ausgestaltung im Kern den Vorgaben und der Struktur des Art. 28a RL 2019/944 folgt. Der Anspruch auf Angebot einer Abwendungsvereinbarung aus § 41g Abs. 1 EnWG-E dürfte darüber grundsätzlich hinausgehen. Die insofern vorgenommene Differenzierung zwischen Sonderverträgen und Grundversorgung könnte potenziell sowohl durch eine besondere Schutzbedürftigkeit der Grundversorgungsbezieher als auch durch die strukturellen Unterschiede dieser Vertragstypen begründet sein.

Abschließend könnte dies indes allein der EuGH – ggf. unter Einbeziehung empirischer Befunde insbesondere im Hinblick auf eine etwaige besondere Schutzbedürftigkeit der Kunden in der Grundversorgung – beurteilen.

Fachbereich Europa