

**Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht**

Band 30

**Verbraucherschutz bei
Energiefieferungsverträgen zwischen
Vertragsrecht und Regulierung**

**Eine rechtsvergleichende Analyse
des (administrativen) Verbraucherschutzes im
Energiesektor in Deutschland und Italien**

Von

Michael Demmer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL DEMMER

Verbraucherschutz bei Energielieferungsverträgen
zwischen Vertragsrecht und Regulierung

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von Markus Ludwigs und Patrick Hilbert

Band 30

Verbraucherschutz bei Energiefieferungsverträgen zwischen Vertragsrecht und Regulierung

Eine rechtsvergleichende Analyse
des (administrativen) Verbraucherschutzes im
Energiesektor in Deutschland und Italien

Von

Michael Demmer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bayreuth
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2198-0632
ISBN 978-3-428-19491-9 (Print)
ISBN 978-3-428-59491-7 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Danke!

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung Vieler weder begonnen noch erfolgreich beendet worden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Schmidt-Kessel für die Betreuung meiner Dissertation. Die zahlreichen fruchtbaren Seminare und Gespräche haben meinen Denkprozess herausgefordert und die Arbeit in vielerlei Hinsicht geprägt. Ebenso danke ich Herrn Prof. Gundel für die Übernahme des Zweitgutachtens und die wertvollen Anmerkungen sowie für die Unterstützung bei der Wahl des Verlages bzw. der Schriftenreihe. Den Herren Professoren Ludwigs und Hilbert danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriften zum Deutschen und Europäischen Infrastrukturecht (SDEI).

Außerdem danke ich den Universitäten Bayreuth und Verona, deren Ressourcen und inspirierende akademische Umgebung maßgeblich zur Fertigstellung meiner Arbeit beigetragen und meine persönliche Entwicklung enorm bereichert haben.

Diese Arbeit widme ich meiner Familie und meinen Freunden, die mich stets mit Geduld, Unterstützung und Liebe begleitet haben. Ohne sie alle wäre dieser Weg nicht möglich gewesen.

Köln, im März 2025

Michael Demmer

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
I. Untersuchungsgegenstand	11
II. Struktur der Arbeit	13
III. Forschungsstand	15
B. Bedürfnis nach Verbraucherschutz im Energiesektor als Folge der Entwicklung zur europäischen Energieordnung	16
I. Mono- und oligopolisierte Versorgung	16
II. Beginnende Liberalisierung und Entstehung zugehöriger Behörden	20
III. Der liberalisierte Energiebinnenmarkt als derzeit finale Entwicklungsstufe ...	31
C. Der Verbraucher im Energiesektor an der Schnittstelle zwischen Verbraucherrecht und Marktregulierung	35
I. (Begriffs-)Verständnis vom Verbraucher	35
II. Die Doppelrolle des Staates auf dem Energiemarkt zwischen Wettbewerb und Regulierung	41
III. Dimensionen des Verbraucherschutzes im Energiesektor durch Regulierung ...	45
IV. Energieverbraucherrecht als Schnittmaterie von Verbraucherrecht und Energie-regulierung	46
D. Verbraucher als Anknüpfungspunkt	49
I. Verhaltensbezogene Definition des Begriffs des Verbrauchers	49
II. Verbraucherbegriffe im Schnittbereich von Verbraucher- und Energierecht ...	52
1. Der kleine Selbständige als Unternehmer und Energieverbraucher	52
2. Definitorische Feinheiten der Zweckbestimmung – Energieverbrauch im Home-Office	53
3. Der <i>Prosumer</i> als Grenzfall	55
III. Relevanz von Einordnungsfragen	65
IV. Weitere Begriffsverwendung in dieser Arbeit	69
E. Energielieferung zwischen Vertrag und Regulierung	70
I. Verträge als Regelungsrahmen für Rechtsbeziehungen	71
1. Struktur der Vertragsbeziehungen	72
2. Rechtsnatur des Energielieferungsvertrages	74
II. Grundversorgung als Gewährleistungsverpflichtung	77
1. Das italienische Modell des <i>servizio di (maggior) tutela</i>	79

2. Die Grundversorgung im deutschen Recht	85
III. Regulierte Vertragsinhalte des Energieversorgungsvertrags und verbleibende Gestaltungsspielräume	88
IV. Verträge mit dem Netzbetreiber als Voraussetzung der Versorgung mit Energie	92
1. Rechtslage in Italien	93
2. Rechtslage in Deutschland	95
V. Privatautonomie und Funktion des Vertrages	98
F. Verbraucherschützende Standards im Überblick	102
I. Überblick über die einschlägigen verbraucherschützenden Standards	103
1. Befriedigung des Versorgungsinteresses des Verbrauchers	106
2. Regelungen zum Schutz der Verbraucherpräferenzen	109
a) Freie Versorgerwahl und Lieferantenwechsel	110
b) Informationspflichten	113
c) Schutz vor aufgedrängten Verträgen	121
d) Mindestvertragsinhalte und Inhaltskontrolle	126
3. Gewährleistung von Preisfairness	129
II. Exkurs: <i>L'integrazione regolatoria</i> – Privatrechtsgestaltende Regulierung	136
III. Referenzfälle	141
1. Versorgerinsolvenzen	141
2. <i>Fornitura non richiesta</i> – Aufgedrängte Energielieferverträge	155
3. Kontrolle von Preisanpassungsklauseln	164
IV. Ergebnisse	172
G. Durchsetzung von Verbraucherschutzstandards	174
I. Regelungsstruktur	174
1. Europäische Ebene	176
2. Italien	179
a) Behördenkonkurrenz zwischen <i>AGCM</i> und <i>ARERA</i>	182
b) Komplementäre Durchsetzung	187
3. Deutschland	189
II. Verbot unerwünschten Verhaltens und Gebot erwünschten Verhaltens	192
1. Sektorspezifische Anordnungsbefugnisse der <i>ARERA</i>	193
2. Die <i>tutela amministrativa</i> der <i>AGCM</i>	197
3. Ge- und Verbotserfügungen nach dem EnWG	203
4. Beseitigung und Untersagung nach UWG und UKlaG	211
5. (Gerichtliche) Folgenbeseitigung	217
III. Verhaltenserzwingung und Sanktionierung über Zahlungspflichten	220
IV. Untersagung der Geschäftstätigkeit als <i>ultima ratio</i>	230
V. Ergebnisse	239

H. Ergebnisse und Würdigung	242
I. Verbraucherschutz auf dem Wettbewerbsmarkt Energie	243
1. Die Entstehung des Europäischen Energiebinnenmarkts und des Bedarfs nach Verbraucherschutz	243
2. Verständnis von Verbraucherschutz auf dem Energiemarkt	244
3. Bedeutung des Verbraucherbegriffs für den Verbraucherschutz im Energiesektor	246
4. Der relativ schutzbedürftige Energieverbraucher	248
II. Schutz des Energieverbraucher durch Vertrag und Regulierung	249
1. Verträge und Privatautonomie des Energieverbraucher	249
2. Schutz des Energieverbraucher durch Verbraucherschutzstandards	250
III. (Administrativer) Verbraucherschutz durch Durchsetzung von Schutzstandards	255
1. Struktur der behördlichen Durchsetzung	256
2. Verhaltenssteuerung durch behördliche Verfügung	258
3. Verwirklichung von Behördenentscheidungen	265
4. Geschäftsverbot als letztes Mittel der Durchsetzung	266
5. Zusammenfassung und Bewertung	267
Literaturverzeichnis	271
Sachwortverzeichnis	285

A. Einleitung

In dieser Arbeit sollen, ausgehend von der Entwicklung der nationalen Energiemärkte in Italien und Deutschland hin zu einem Europäischen Energiebinnenmarkt und des damit einhergehend entstehenden Bedarfs nach Verbraucherschutz, Aspekte des Verbraucherschutzes im Energiesektor untersucht werden. Hierfür wird der Schutz des Energieverbrauchers im Rahmen von Energielieferungsverträgen analysiert, wobei der Schwerpunkt der Arbeit darauf liegt, aufzuzeigen, dass im Energiesektor Verbraucherschutz sowohl durch Vertragsrecht wie auch durch Regulierung gewährleistet wird. Zur Verdeutlichung unterschiedlicher Regelungsansätze zum Schutz des Energieverbrauchers wird hierfür ein Vergleich des italienischen und des deutschen Rechts vorgenommen.

Zentrale Forschungsfrage ist dabei die Frage nach dem öffentlich-rechtlichen, administrativen Schutz des Energieverbrauchers, d. h. die Frage danach, inwieweit in Italien und Deutschland die Verwaltung im Energiesektor theoretisch und tatsächlich im Sinne des Verbrauchers und zu seinem Schutz schon agiert bzw. agieren kann. Es geht insoweit um die Regulierung von Marktverhalten durch die (Regulierungs-) Behörden, insbesondere in der Form der Durchsetzung von Verbraucherschutzstandards im Rahmen von Energielieferungsverträgen.

Der Vergleich der Um- und Durchsetzung der zum größten Teil auf EU-Ebene gesetzten Standards zum Schutz des Energieverbrauchers im italienischen und deutschen Recht ist deshalb besonders interessant, weil das italienische Recht von der administrativen Standarddurchsetzung als Normalfall ausgeht, wohingegen im deutschen Lauterkeitsrecht die zivilrechtliche Durchsetzung den Regelfall darstellt. Jenseits des Lauterkeitsrechts und innerhalb des sektorspezifischen Energieverbraucherrechts sind in Italien wie in Deutschland den Energieregulierungsbehörden weitreichende Durchsetzungsbefugnisse eingeräumt, die Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen Durchsetzungssystemen aufwerfen.

I. Untersuchungsgegenstand

Ausgangspunkt der in dieser Arbeit vorgenommenen Untersuchung ist demnach eine rechtsvergleichende Analyse der Systeme zum Schutz des Energieverbrauchers in Italien und Deutschland. Wie eingangs schon beschrieben, ist im italienischen Recht – anders als im deutschen Recht – die öffentlich-rechtlichen Standarddurchsetzung die Regel. Denn das allgemeine (wirtschaftliche) Verbraucherrecht und damit insbesondere das Lauterkeitsrecht unterliegen in Italien grundsätzlich der

tutela amministrativa der Markt- und Wettbewerbsbehörde *AGCM* nach dem *Codice del consumo*, die auch auf Hinweise von Verbrauchern hin tätig werden kann.

In Deutschland herrscht hingegen der auf einem liberalen Verständnis des Marktgeschehens basierende privatrechtliche Durchsetzungsansatz vor. So können gegen unlauteres Verhalten vorrangig Konkurrenten sowie (Verbraucher-)Verbände vorgehen. Jenseits des Lauterkeitsrechts und innerhalb des sektorspezifischen Verbraucherrechts sind in Italien wie in Deutschland den Regulierungsbehörden weitreichende Durchsetzungsbefugnisse eingeräumt, die Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen Durchsetzungssystemen aufwerfen.

Im Hinblick auf diese Divergenzen und Gemeinsamkeiten eines sektorspezifischen Verbraucherrechts drängt sich daher die Frage auf, ob die Verwaltung in Deutschland nicht schon – gerade verglichen mit dem vorhandenen, umfassenden Instrumentarium der italienischen *autorità* – im Besitz von Handlungsinstrumenten ist, die eine Durchsetzung von Verbraucherrechten möglich machen könnte, und inwieweit von diesem Instrumentarium tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Besondere Bedeutung kommt insoweit der Untersuchung der Voraussetzungen eines behördlichen Tätigwerdens zum Schutz der Verbraucher zu.

Die vorliegende Arbeit legt insoweit einen besonderen Fokus auf den „administrativen“ Verbraucherschutz. Das bedeutet, dass es nicht allgemein um jede Form von öffentlich-rechtlichem Verbraucherschutz geht, der sich vielfach mittelbar wie unmittelbar aus den Normwirkungen ergeben kann und jede positivistische Verbraucherschutzbemühung umfasst. Vielmehr meint administrativer Verbraucherschutz in diesem Sinne nur das Tätigwerden der öffentlichen Verwaltung, das sich unmittelbar verbraucherschützend auswirkt, und in diesem Zusammenhang vorrangig die Ebene der Durchsetzung von Standards, die klassischerweise in Form der Eingriffsverwaltung als Form der Verhaltensregulierung stattfindet.¹

Für die Untersuchung dieser Fragestellung bietet sich der Energiesektor besonders an, weil die Energieversorgung sich vor nicht allzu langer Zeit noch als staatlich organisierte monopolistische bzw. oligopolistische Daseinsvorsorge darstellte. Dort trifft nun im Rahmen des durch offene Marktstrukturen geprägten Liberalisierungs- bzw. Marktinstituierungsprozesses der bis dato noch nicht oder erst seit kurzer Zeit mit dem Markt vertraute Energieverbraucher, dem ökonomisch und wettbewerbsrechtlich die Stellung als Marktstimulus zugeordnet ist, auf einen Energieversorger, dem (noch) weitreichende unternehmerische Gestaltungsmöglichkeiten offenstehen, da die ihn begrenzenden Marktverhaltensregeln mangels umfassender Erfahrungswerte noch nicht vollständig abgesteckt sind. Der an dieser Stelle versuchte verhältnismäßige Ausgleich zwischen Verbraucherschutz und unternehmerischer

¹ Nur am Rande betrachtet werden weitere Dimensionen des behördlichen Verbraucherschutzes in Form der Setzung von (sekundärrechtlichen) Standards in Gestalt von Rechtsverordnungen und technischen Ausführungsvorschriften sowie die paragerichtliche Verbraucherstreitbeilegung, sodass im Ergebnis sogar von einer Durchsetzungstrias gesprochen werden könnte.

Freiheit bzw. Wettbewerb, der auf dem Energiemarkt in Form vielschichtiger Standards zum Schutze des Energieverbrauchers und deren (administrativer) Durchsetzung erfolgt, soll in dieser Untersuchung als Beispiel eines regulatorischen, administrativen Verbraucherschutzes dienen.

II. Struktur der Arbeit

Durch die Bestrebungen der Europäischen Union, einen liberalisierten Energiebinnenmarkt zu schaffen, haben sich weitreichende Veränderungen auf den Energiemärkten der Mitgliedstaaten ergeben. Die Lieferung von Gas und Strom ist nicht länger eine hoheitliche Aufgabe des Staates und sie wird auch nicht länger, losgelöst vom Wettbewerb, von Monopolisten oder Oligopolisten kontrolliert. Strom und Gas sind nunmehr Konsumgüter und folgen am Markt dem Grunde nach denselben Gesetzmäßigkeiten wie andere Konsumgüter. Bedingt durch diese Entwicklung stellt sich die Frage, inwieweit der Verbraucherschutz auch im Energiesektor zur Zielvorgabe eines staatlichen Handelns zur Schaffung und Sicherung einer freiheitlichen und gerechten Wirtschaftsordnung geworden ist. An dieser Stelle soll mithin aufgezeigt werden, welche Umwälzung sich durch die Neuordnung der Versorgung mit Gas und Strom ergeben hat und welche weitreichenden Auswirkungen die Entwicklung der Europäischen Energieordnung auf den Verbraucher hat (→ B).

Soweit der Verbraucherschutz auch im Energiesektor zur Zielvorgabe staatlichen Handelns geworden ist, ist vorab zu klären, was unter „Verbraucher“ und unter „Verbraucherschutz“ in diesem Zusammenhang zu verstehen ist. Es ist also die Frage nach dem konzeptionellen Verständnis von Verbraucherschutz auf dem Energiemarkt, und, inwieweit sich dieses von dem des allgemeinen Verbraucherrechts unterscheidet, zu beantworten (→ C).

Hierfür wird untersucht, wer Verbraucher als Rechtsfigur zur Anknüpfung von rechtlichen Regelungen auf dem Wettbewerbsmarkt Energie im Schnittbereich von Verbraucherschutz- und Energierecht ist und inwieweit der Zweck der Regelungen – Schutz des Verbrauchers und/oder Wettbewerbsförderung – dieses Verständnis prägt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Rolle die Einordnung als Verbraucher bzw. Energieverbraucher für den Verbraucherschutz auf dem Energiemarkt tatsächlich spielt (→ D).

Schnittstelle von Verbraucherschutz- und Energierecht ist die Energieversorgung des einzelnen Endverbrauchers, die im Rahmen von Verträgen stattfindet. Verbraucherschutz knüpft also an Verträge an, wobei sich im Rahmen der Energieversorgung die Frage aufdrängt, ob sich Energieversorger und Energieabnehmer, spätestens seit der EU-weit erfolgten Liberalisierung, tatsächlich als gleichberechtigte Vertragspartner gegenüberstehen. Zu diesem Zwecke werden die Rahmenbedingungen in Italien und Deutschland für Energielieferverträge auf dem Energiemarkt untersucht. Von besonderer Relevanz ist, inwieweit die grundsätzliche Vertrags-