

Energiearmut und geschlechtersensible Regulierung im Energierecht

Justine Batura, LL.M.

Stellvertretende Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht

Juliane Beckmann, LL.M.

Mitglied der Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung
Rechtsanwältinnen im Energierecht, Berlin

Der kalte Winter, gestiegene Heizkosten und die durch mehrere Kriege in ölreichen Staaten verschärfte Energiekrise offenbaren, dass der Zugang zu bezahlbarer Energie zunehmend eine Frage der sozialen Gerechtigkeit ist. Im Jahr 2024 lebten in Deutschland 4,2 Millionen Menschen in Haushalten, die ihre Strom- und Gasrechnungen nicht bezahlen konnten.¹ Mit der für 2028 geplanten Einführung des europäischen Emissionshandels ETS-2 dürfte sich das Phänomen noch verschärfen, denn die Heizkosten in den überwiegend fossil beheizten Mietgebäuden in Deutschland dürften weiter ansteigen.²

Mit diesem Beitrag wollen wir das Phänomen der Energiearmut beleuchten (1.) und auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen hinweisen (2.). Vor dem Hintergrund der vielfältigen Ursachen von Energiearmut (3.) reichen die derzeitigen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung in Deutschland aus unserer Sicht nicht aus. Sie bleiben insbesondere hinter den Vorgaben des unionsrechtlichen Sekundärrechts zurück (4.). Gleichwohl sehen wir in der anstehenden Transformation hin zu einem erneuerbaren Energiesystem Chancen zum Abbau bestehender Gender Gaps und zur Reduzierung von Energiearmut (5.).

1. Was ist Energiearmut?

Unter Energiearmut wird allgemein der Zusammenhang zwischen Armut und dem Zugang zu essenziellen Energiedienstleistungen verstanden. Der Begriff adressiert das sozio-ökonomische Phänomen, dass finanzschwache Haushalte Schwierigkeiten begegnen, ihre Strom- und Heizkosten zu bezahlen. Konkret müssen diese Haushalte regelmäßig entscheiden, ob sie ihre geringen Finanzmittel für die Beheizung ihres Zuhauses oder zur Deckung anderer grundlegender Bedürfnisse einsetzen.

Dennoch gibt es derzeit für den Begriff Energiearmut im deutschen (Energie-)Recht keine eigene Definition. Energiearmut wird vielmehr als ein Aspekt unter mehreren des größeren Themas „Armut“ gefasst und überwiegend durch allgemeine sozialrechtliche Maßnahmen adressiert (wie etwa Zuschüsse zu Wohn- und Heizkosten).³ Damit bleibt jedoch unsichtbar, dass Energiearmut mehr ist als ein Mangel an Einkommen. Denn sie entsteht aus dem Zusammenspiel hoher Energiepreise, ineffizienter Gebäude mit begrenzter Einflussmöglichkei-

ten von Mieter*innen und eines niedrigen Einkommens (auch „Energiearmuts-Dreieck“ genannt).⁴

In Deutschland mangelt es außerdem an einer ausreichenden Datenlage zu gender-desaggregierten Daten in diesem Bereich, insbesondere in Bezug auf die Energieeffizienz des Gebäudestands sowie die Verknüpfung mit den sozioökonomischen Daten der Bewohner*innen.⁵ Beobachtet wird jedoch eine überproportional häufige Betroffenheit von Geschlecht, Migrationshintergrund und niedrigem Einkommen.⁶ Auch Personen mit Vorerkrankungen, die aus medizinischen Gründen auf eine stabile Temperaturregelung oder elektrische medizinische Geräte angewiesen sind, sind besonders gefährdet.⁷ Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass etwa 10 Prozent der Haushalte in Deutschland unter Energiearmut leiden.⁶

2. Energiearmut trifft Frauen häufiger und wirkt sich stärker auf Frauen aus

Hohe Energiepreise treffen nicht alle gleich. Zum einen sind Frauen quantitativ häufiger von Energiearmut betroffen.⁷ Wer weniger verdient, mehr unbezahlte Sorgearbeit zuhause leistet oder in schlecht isolierten Wohnungen lebt, trägt ein überproportionales Risiko, die Grundversorgung mit Wärme,

- 1 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N 050 vom 16.09.2025.
- 2 Schumacher, Katja / Noka, Viktoria / Cludius, Johanna: Identifying and supporting vulnerable households in light of rising fossil energy costs, interim report, Öko-Institut und Umweltbundesamt, Januar 2025, online: <https://openumwelt.de/entities/publication/1e4abd0c-4a98-4946-aa16-ee7b7b9bea42> (letzter Zugriff auf sämtliche Online-Quellen in diesem Beitrag: 22.02.2026), S. 6.
- 3 Schumacher, Katja / Noka, Viktoria / Cludius, Johanna (Fn. 2), S. 30.
- 4 Forum Ökologisch-soziale Marktwirtschaft, Soziale Gestaltung von Klimaschutzmaßnahmen im Kontext von Energie-, Mobilitäts- und Ernährungsarmut, Studie 3/2026, S. 10, online: https://foes.de/publikationen/2026/2026-03_MAGS-NRW-Armutsbekaempfung.pdf.
- 5 Schumacher, Katja / Noka, Viktoria / Cludius, Johanna (Fn. 2), S. 24; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Gender-disaggregated data on energy poverty, Final Study Report, 26.02.2024, online: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/2024-04/qe-09-24-210-en-n.pdf>, S. 5.
- 6 Die Angaben basieren auf Selbsteinschätzungen der Haushalte und auf der Berechnung des Verhältnisses von Energieausgabenbelastung in Verbindung mit dem Einkommen. Überlastung liegt demnach vor, wenn ein Haushalt mehr als 10 % des Nettoeinkommens für Energie ausgibt und zusätzlich ein geringes Haushaltseinkommen von weniger als 80 % oder 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens hat, vgl. Löschel, Andreas / Grimm, Veronika / Matthes, Felix / Weidlich, Anke: Monitoringbericht der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring, Juni 2024, S. 289, online: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/monitoringbericht-expertenkommission-zum-energiewende-monitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- 7 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Fn. 5), S. 21.

Licht und Strom nicht sichern zu können. Hierunter fallen statistisch gesehen weit häufiger Frauen als Männer.⁸ Konkret leben alleinstehende Frauen häufiger als Männer zur Miete und damit in Gebäuden mit potenziell schlechter energetischer Qualität, ohne selbst Einfluss auf Sanierungsentscheidungen oder Heizsysteme nehmen zu können. Steigende Energiepreise treffen diese Haushalte besonders hart, da Einsparpotenziale begrenzt sind und Investitionen in Energieeffizienz regelmäßig den Eigentümer*innen vorbehalten bleiben. Zudem haben Mieter*innen kaum Möglichkeiten zur Eigenversorgung mit eigenen Energieanlagen. Unzureichend beheizte oder schlecht isolierte Wohnungen wirken sich nicht nur auf den Wohnkomfort aus, sondern können erhebliche gesundheitliche Folgen haben.

Zum anderen trifft Energiearmut Frauen auch qualitativ besonders stark. Frauen reagieren sensibler auf dauerhaft niedrige Raumtemperaturen und leiden stärker unter den gesundheitlichen Belastungen von Kälte. Die Risiken von Hitzewellen betreffen Frauen, gerade im höheren Alter, überproportional.⁹ Entsprechend betreffen auch die Folgeerkrankungen von Energiearmut wie Atemwegserkrankungen und Herz-Kreislauf-Problemen Frauen überproportional häufig.¹⁰ Energiearmut ist damit nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein gesundheitliches Risiko, das sich geschlechtsspezifisch unterschiedlich auswirkt.¹¹

3. Ursachen für Energiearmut bei Frauen: Pay Gap, Pension Gap, Care Gap

Ein zentraler Faktor für die höhere Betroffenheit von Frauen ist der weiterhin bestehende geschlechtsspezifische Gehaltsunterschied (sog. *Gender Pay Gap*). Frauen verfügen im Durchschnitt über geringere Einkommen und damit über weniger finanzielle Spielräume, um steigende Energiepreise aufzufangen.

Auch der sog. *Gender Pension Gap*, der relative Unterschied der Alterssicherungseinkommen, erhöht die Verwundbarkeit insbesondere älterer Frauen im Verhältnis zu ihren männlichen Altersgenossen.¹² Verschärft wird die Situation älterer Frauen dadurch, dass sie aus physiologischen Gründen durchschnittlich wärme- und kälteempfindlicher sind als ihre männlichen Altersgenossen.¹³

Hinzu kommt der sog. *Gender Care Gap*: Frauen leisten nach wie vor den überwiegenden Teil unbezahlter Sorge- und Haushaltsarbeit. Sie verbringen statistisch gesehen daher mehr Zeit im Haushalt als Männer und sind damit stärker auf eine funktionierende und bezahlbare Energieversorgung angewiesen. Beeinflusst wird dies auch durch ihre im Vergleich zu Männern relativ gesehen höhere Lebenserwartung.

4. Und jetzt? Bekämpfung von Energiearmut in Deutschland und Europa

In Deutschland wird Energiearmut bislang überwiegend als Teil des allgemeinen Phänomens Armut adressiert. Entsprechend beschränken sich politische Maßnahmen weitgehend auf sozialrechtliche Instrumente, die einkommensschwache Haushalte pauschal entlasten sollen. Diese Herangehensweise erkennt jedoch, dass Energiearmut ein eigenständiges strukturelles Problem ist, das differenzierte und zielgerichtete politische Interventionen erfordert.

Die Europäische Union hingegen scheint die soziale Sprengkraft des Phänomens Energiearmut sowie ihre geschlechtsspezifische Dimension erkannt zu haben. Bereits mit der ersten Gasbinnenmarkttrichtlinie von 2009¹⁴ wurde das Konzept des „schutzbedürftigen Kunden“¹⁵ eingeführt, das die Konzentration staatlicher Maßnahmen auf besonders vulnerable Haushalte ermöglicht. Auch im Maßnahmenpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ von 2019 wurde die Bekämpfung von Energiearmut zu einem zentralen Aspekt gemacht. Seither verpflichten zahlreiche Instrumente des unionsrechtlichen Sekundärrechts die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut zu ergreifen. Diese betreffen beispielsweise das Energieeffizienzrecht¹⁶ oder dezentrale Versorgungskonzepte wie das *Energy Sharing* (hierzu sogleich).¹⁷ Das Sekundärrecht adressiert also gezielt die oben dargestellten Ursachen der Energiearmut.

Bei der Umsetzung in das deutsche Recht fällt jedoch auf, dass die ausdrückliche Zielsetzung der Bekämpfung der Energiearmut deutlich weniger Raum in den Umsetzungsgesetzen und den entsprechenden Gesetzesmaterialien einnimmt. Ein plastisches Beispiel: die Energieeffizienzrichtlinie verwendet das Wort „Energiearmut“ 88-mal und verlangt den vorrangigen Einsatz strategischer, staatlicher Maßnahmen bei „schutzbedürftigen Kunden“ (Art. 8 Abs. 3, Art. 24 Abs. 2 Energieeffizienzrichtlinie).¹⁸ Im Vergleich dazu schreibt § 5 Abs. 3 EnEg lediglich vor, dass ein Anteil von je mind. 5 Prozent der strategischen Maßnahmen dazu beitragen soll, den Endenergieverbrauch von einkommensschwachen Haushalten zu reduzieren. Aus unserer Sicht stellt diese Verteilung keine angemessene Prioritätensetzung („vorrangig“) dar.

Auch der EU-Klima-Sozialfonds¹⁹ verpflichtet die Mitgliedstaaten, Energiearmut und Vulnerabilität zu definieren, geeignete Indikatoren zur Identifizierung betroffener Gruppen zu entwickeln und gezielte Maßnahmen zur sozialen Abfederung der Energiewende zu konzipieren. Die hierfür vorgesehenen,

8 European Institute for Gender Equality (EIGE), Bericht „Gender and Energy“, 2016, online: https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-and-energy?language_content_entity=en, S. 3.

9 EmpowerMed, Gender and energy poverty: Facts and arguments, 2023, S. 5, online: www.empowermed.eu/wp-content/uploads/2023/08/EmpowerMED-Gender-and-energy-poverty-Factsheet-July2023-FINAL-1.pdf; vgl. auch EGMR, Klimaseniorinnen v. Schweiz, Urteil v. 09.04.2024, App. no 53600/20.

10 Alonso-Epelde, Eva / Thomson, Harriet / García-Muros, Xaquín: A widespread Energy Poverty Gender Gap in the European Union demands targeted policy action. *Commun. Sustain.* 1, 47 (2026), S. 6, online: <https://doi.org/10.1038/s44458-026-00044-8>.

11 EIGE (Fn. 8), S. 27 f.

12 Eurostat, Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/table.

13 EmpowerMed 2023 (Fn. 9), S. 5.

14 Richtlinie 2009/73/EG vom 13.07.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, seit 03.08.2024 nicht mehr in Kraft.

15 Aufgrund des entsprechend benannten Konzepts wird Form des generischen Maskulinums verwendet. Hiermit wird explizit keine Aussage über das Geschlecht der jeweiligen Person getroffen.

16 Richtlinie (EU) 2023/1791 vom 13.09.2023 (Energieeffizienzrichtlinie); vgl. dazu bereits: BeckOK EnWG/Batura, 18. Ed. 1.3.2026, EnEg § 1 Rn. 5.

von den Mitgliedstaaten einzureichenden Klima-Sozialpläne müssen explizit auch Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigen.²⁰ Auch hier wurde die Bundesregierung (trotz Frist zur Einreichung dieses Plans bis zum 30. Juni 2025) bislang noch nicht tätig.²¹ Dabei könnten die aus dem Klima-Sozialfonds abrufbaren Mittel gerade dafür genutzt werden, um ein sozial differenziertes Investitionsprogramm für vulnerable Haushalte aufzusetzen.²²

In Deutschland besteht nach einer Analyse des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses Verbesserungsbedarf bei der Verknüpfung von Klimaschutz und Sozialpolitik.²³ Gerade die Geschlechterperspektive werde in den meisten energiepolitischen Maßnahmen nicht durchgängig berücksichtigt. Als zentrales Hindernis wird dabei ein weiterhin unzureichendes Verständnis von Geschlechterungleichheit als systemisches und strukturelles Problem identifiziert.²⁴

5. Potenziale der Energiewende zur Bekämpfung der Energiearmut nutzen

Aus unserer Sicht eröffnet die Energiewende durch dezentrale Versorgungsmodelle und eine verstärkte Partizipation von Frauen neue Chancen, bestehenden Ungleichheiten zu begegnen. Aktuell sind Frauen im Energiesektor deutlich unterrepräsentiert.²⁵ Wenn mehr Frauen – und andere von (intersektionaler) Diskriminierung betroffene Gesellschaftsgruppen – in allen Bereichen der Energiewirtschaft aktiv beteiligt sind, können ihre Bedürfnisse im Sinne inklusiver Lösungsansätze stärker berücksichtigt werden. Gleichzeitig erhöht Diversität in Entscheidungsstrukturen nachweislich die Akzeptanz energiepolitischer Maßnahmen.²⁶

Dezentrale Versorgungsmodelle wie beispielsweise Mieterstrom und Energy Sharing aber auch Beteiligungsmodelle wie Bürgerenergiegenossenschaften könnten die Abhängigkeit von schwankenden Energiepreisen reduzieren. Diese Modelle zielen – mit unterschiedlichem Schwerpunkt – darauf ab, erneuerbare Energie zu erzeugen und zu nutzen, ohne dass eine Gewinnmaximierung im Vordergrund steht. Die zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorgaben verfolgen ausdrücklich das Ziel,²⁷ die aktive Teilhabe an der Energiewende zu fördern und die Resilienz vulnerabler Gruppen gegen hohe Energiepreise zu stärken (vgl. Art. 2, Art. 22 RED II; Art. 15a, 16, 28 Strombinnenmarktrichtlinie²⁸).

Dezentrale und kollektive Versorgungsmodelle könnten finanzielle Einstiegshürden reduzieren und durch geringere Energie-

preise auch einkommensschwächere Haushalte am Nutzen der Energiewende beteiligen. Mit dem sog. *Energy-Sharing*-Modell nach § 42c EnWG sollen beispielsweise auch Verbraucher*innen lokal produzierten Strom nutzen („teilen“) können, die keine eigenen Dächer oder PV-Anlagen besitzen (können). Für Frauen, die überdurchschnittlich häufig in Mietverhältnissen leben und geringere Mittel für energetische Investitionen haben, könnten sich hierüber neue Möglichkeiten der Teilhabe eröffnen.

Aus unserer Sicht ist es unerlässlich, bei der Entwicklung künftiger regulatorischer Rahmenbedingungen das Phänomen der Energiearmut und ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen angemessen zu berücksichtigen. Nur so kann eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität für große Teile der Bevölkerung erreicht werden.

- 17 Richtlinie (EU) 2024/1711 vom 13.06.2024 (novellierte Strombinnenmarktrichtlinie).
- 18 Dazu bereits: BeckOK EnWG/Batura, 18. Ed. 1.3.2026, EnEfG § 1 Rn. 5.
- 19 Verordnung (EU) 2023/955 vom 10.05.2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds vom 10.05.2023.
- 20 Ebd., Erwägungsgrund 24, Art. 6 Abs. 1 lit. Q.
- 21 BMUKN-Stellungnahme zum EU-Klimasozialfonds vom 30.06.2025, online: [/www.bundesumweltministerium.de/meldung/bmukn-stellungnahme-zum-eu-klimasozialfonds](https://www.bundesumweltministerium.de/meldung/bmukn-stellungnahme-zum-eu-klimasozialfonds), vgl. auch Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Nutzung des Klima-Sozialfonds vom 07.07.2025, BT-Drucksache 21/762 und Antwort der Bundesregierung vom 28.07.2025, BT-Drs. 21/1072 sowie Antrag des Landes Schleswig-Holstein in der Sitzung des Bundesrates am 06.03.2026, BR-Drs. 738/1/25.
- 22 Vgl. hierzu detailliert Schumacher, Katja / Cludius, Johanna / Noka, Viktoria / Fiedler, Swantje / Leisinger, Christopher / Tews, Kerstin, Umweltbundesamt (Hrsg.): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, online: https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/texte_58-2022_der_klima-sozialfonds_im_fit-for-55-paket_der_europaeischen_kommission.pdf.
- 23 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Fn. 4), S. 47.
- 24 Ebd., S. 47.
- 25 International Renewable Energy Agency (IRENA), Renewable Energy – A Gender Perspective (first edition), Januar 2019, online: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Jan/IRENA_Gender_perspective_2019.pdf, S. 18.
- 26 Ebd., S. 18–20; BMWK, G7 Report on Gender Equality and Diversity in the Energy Sector 2022, online: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/publikation-g7-report-on-gender-equality-and-diversity-in-the-energy-sector.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 9–11.
- 27 BeckOK EnWG/Batura, 18. Ed. 1.3.2026, EnWG § 42c Rn. 15.
- 28 Richtlinie 2024/171 vom 13.06.2024 (novellierte Strombinnenmarktrichtlinie).