

Dr. Jannika Jahn, LL.B. (London), und Valentin von Stosch, Heidelberg\*

**„Energieversorgung in unsicheren Zeiten“**

THEMATIK	Grundrechte, Energiesicherheitsrecht, Verwaltungsprozessrecht
SCHWIERIGKEITSGRAD	Examen
BEARBEITUNGSZEIT	5 Stunden
HILFSMITTEL	Gesetzestexte

**■ SACHVERHALT**

Im Frühjahr 2021 begann Russland einen militärischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. In Reaktion auf die von der Europäischen Union erlassenen Sanktionen veranlasste das in Russland ansässige Unternehmen Mineral (M) die Drosselung der Rohöllieferungen durch seine zwei Tochterunternehmen an die in Heidelberg ansässige Raffinerie GmbH (R). Die R sichert die Grundversorgung des Südens Deutschlands mit fossilen Energieträgern und beliefert unter anderem den Flughafen Frankfurt a.M. M und seine zwei Tochtergesellschaften, Exxit (E) und Neon (N), sind nach dem örtlich jeweils anwendbaren Recht als Kapitalgesellschaften, dh als Körperschaften des Privatrechts mit wirtschaftlicher Zwecksetzung, organisiert. Der Gründungsort und der effektive Verwaltungssitz der zwei Tochtergesellschaften liegen in Luxemburg (E) und in Moskau (N). Die russische Föderation ist alleinige Anteilseignerin von M. M wiederum besitzt alle Geschäftsanteile an seinen Tochtergesellschaften. Die zwei Tochterunternehmen haben gemeinsam 100% der Geschäftsanteile an der R inne. Hierdurch üben sie bestimmenden Einfluss auf die Geschäftsführung der R aus und beeinflussen die Belieferung und Vermarktung des Rohöls in Deutschland.

Im März 2022 bat die R das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) um Unterstützung, weil ihre Geschäftspartner die Zusammenarbeit aufgrund der gegen den russischen Mutterkonzern erlassenen Sanktionen abgebrochen hatten. Sie erklärte, dass ihr ansonsten die Insolvenz drohe. Daraufhin erteilte das BMWK einen sog. Letter of Comfort, in dem es zutreffend bestätigte, dass die R nicht unter die EU-Sanktionsregelungen falle und ihre Geschäftspartner weiterhin mit ihr Geschäfte machen dürfen. Nichtsdestotrotz wurden die Geschäftsbeziehungen nicht wieder aufgenommen (sog. *Overcompliance*). Im Herbst desselben Jahres erlangte das BMWK Hinweise auf Versuche der M, Kapital aus der R abzuziehen, um diese möglicherweise gezielt in die Insolvenz zu treiben. Dies könnte auf ein endgültiges Ausbleiben der russischen Rohöllieferungen hindeuten.

Mit Bescheid vom 14.9.2022 ordnete das BMWK an, die R unter Treuhandverwaltung zu stellen. Dies geschah ohne die vorherige Anhörung der E und N. Während der Treuhandverwaltung werden die Stimmrechte der E und N durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) wahrgenommen. Sie darf auch den Geschäftsführer der R bestellen oder abberufen und ist weisungsberechtigt.

Das BMWK stützte die Anordnung der Treuhandverwaltung auf § 17 Energiesicherungsgesetz (EnSiG) und befristete sie bis zum 15.3.2023. Zur Begründung führte das BMWK aus, dass die R kritische Infrastruktur im Energiesektor betreibe. Der Abbruch von Geschäftsbeziehungen durch Dritte, die Drosselung der Rohölimporte und der Kapitalentzug durch die M führe zu einer konkreten Gefahr für die Erfüllung ihrer Aufgaben, sodass eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit drohe. Die Treuhandverwaltung sei geeignet und erforderlich, diese Gefahr abzuwenden und rechtzeitig Maßnahmen einzuleiten, um die R von russischen Rohöllieferungen unabhängig zu machen. Zu diesen Maßnahmen gehört die Investition in eine Pipeline von Heidelberg an die Ostseehäfen („Ostseepipeline“). Diese soll für eine mögliche Diversifizierung der Rohöllieferung sorgen und Unterbrechungen der Belieferung mit russischem Öl abfedern. An dieser Investition hatte die M freilich kein Interesse. Ferner sollte die Anordnung der Treuhandverwaltung die Vertragspartner der R darin bestärken, die Vertragsbeziehungen wieder aufzunehmen. Anlässlich der Anordnung stellt E einen Antrag auf Entschädigung nach § 17 VII EnSiG.

E und N reichen daraufhin einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz beim Bundesverwaltungsgericht ein. Weitere Rechtsbehelfe legen Sie nicht ein. Sie halten die Anordnung für rechtswidrig. Diese sei ohne die erforderliche vorherige Anhörung erlassen worden. Zudem zweifeln die Antragstellerinnen an der Verfassungskonformität von § 17 I, III 1 EnSiG. So

\* Die Verfasserin Jahn ist Senior Research Fellow und Habilitandin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg); der Verfasser von Stosch ist dort Research Fellow und Doktorand.

laufe die Norm der Eigentumsгарantie entgegen. Die E sieht außerdem ihre Niederlassungsfreiheit gefährdet. Außerdem sei die Anordnung jedenfalls im konkreten Fall unverhältnismäßig und ermessensfehlerhaft. Insbesondere habe das BMWK mit der Anordnung der Treuhandverwaltung einen ganz anderen Zweck als den Schutz der Versorgungssicherheit verfolgt. Es habe damit vielmehr versucht, ein Ölembargo gegenüber Russland in die Wege zu leiten. Eine Gefahr für die Versorgungssicherheit bestand tatsächlich zu keinem Zeitpunkt. Es hat sich Ende des Jahres gezeigt, dass die Versorgung auch ohne die R hätte sichergestellt werden können. Jedenfalls fühlten sie sich gegenüber inländischen Gesellschaften benachteiligt. Das BMWK ist der Ansicht, dass der Eilantrag wegen Unzuständigkeit des Gerichts und mangels Durchführung des Vorverfahrens abzuweisen ist. Außerdem wendet es ein, dass der Handlungsdruck eine weitere Verzögerung durch die Anhörung der Antragstellerinnen nicht erlaubt habe. Als vom russischen Staat beherrschte Unternehmen könnten sich die Antragstellerinnen außerdem weder auf den grundrechtlichen Eigentumsschutz noch auf europarechtliche Grundfreiheiten berufen.

**Aufgabe 1:** Prüfen Sie gutachterlich die Erfolgsaussichten des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz gegenüber der Treuhandverwaltung.

**Aufgabe 2:** Nachdem die Treuhandanordnung in der Zwischenzeit zum dritten Mal erfolgt ist, ist E der Ansicht, dass sie jedenfalls einen Anspruch auf Entschädigung haben sollte. Prüfen sie gutachterlich, ob ein Anspruch auf Entschädigung besteht.

### § 17 Energiesicherungsgesetz (EnSiG)

(1) Ein Unternehmen, das selbst oder durch verbundene Unternehmen im Sinne von § 15 des Aktiengesetzes Kritische Infrastrukturen im Sinne von § 2 Absatz 10 des BSI-Gesetzes im Sektor Energie betreibt, kann unter Treuhandverwaltung gestellt werden, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass ohne eine Treuhandverwaltung das Unternehmen seine dem Funktionieren des Gemeinwesens im Sektor Energie dienenden Aufgaben nicht erfüllen wird, und eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit droht.

(2) Die Anordnung einer Treuhandverwaltung ist auf längstens sechs Monate zu befristen. Sie kann um jeweils bis zu sechs weitere Monate verlängert werden, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 weiterhin vorliegen.

(3) Die Anordnung einer Treuhandverwaltung und ihre Verlängerung erfolgen durch Verwaltungsakt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Ein Verwaltungsakt nach Satz 1 darf öffentlich bekannt gegeben werden. Die öffentliche Bekanntgabe wird durch Veröffentlichung des Verwaltungsakts im Bundesanzeiger bewirkt. Der Verwaltungsakt wird mit dieser Veröffentlichung wirksam.

(4) Die Anordnung einer Treuhandverwaltung nach Absatz 3 Satz 1 kann insbesondere vorsehen, dass
 

1. die Wahrnehmung der Stimmrechte der Gesellschafter des Unternehmens ausgeschlossen ist,
2. die Stimmrechte aus den Anteilen an dem Unternehmen auf eine Stelle des Bundes übergehen und diese Stelle berechtigt ist, Mitglieder der Geschäftsleitung abzuwählen und neu zu bestellen sowie der Geschäftsleitung Weisungen zu erteilen, und
3. die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis der Geschäftsleitung in Bezug auf das Vermögen des Unternehmens beschränkt ist und Verfügungen unter dem Vorbehalt der Zustimmung der nach Nummer 2 benannten Stelle des Bundes stehen.

(5) Die nach Absatz 4 Nummer 2 benannte Stelle des Bundes hat im Rahmen der Treuhandverwaltung insbesondere darauf hinzuwirken, dass der Betrieb des Unternehmens gemäß seiner Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens im Sektor Energie fortgeführt wird. Die Fortführung des Betriebs des Unternehmens kann auch eine Übertragung von Vermögensgegenständen des Unternehmens auf einen anderen Rechtsträger erfassen, wenn dies zum Werterhalt des Unternehmens erforderlich ist. Die Übertragung der Anteile an dem unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmen ist nicht zulässig.

(6) Eine Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt nach Absatz 3 Satz 1 hat keine aufschiebende Wirkung. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über eine Anfechtungsklage nach Satz 1 und über Anträge nach den §§ 80 und 80 a der Verwaltungsgerichtsordnung. Abweichend von § 113 Absatz 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auch darüber, dass Rechtshandlungen im Fall einer Aufhebung eines Verwaltungsakts nach Absatz 3 Satz 1 wirksam bleiben können.

(7) Soweit die Rechtswirkungen eines Verwaltungsakts nach Absatz 3 Satz 1 über die Sozialbindung des Eigentums nach Artikel 14 Absatz 2 des Grundgesetzes hinausgehen, ist ein angemessener Ausgleich

zu leisten. Der Ausgleich wird auf Antrag durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Verwaltungsakt festgesetzt. Der Antrag setzt voraus, dass sich der Antragsteller auf das Grundrecht aus Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes berufen kann, und kann nur innerhalb eines Monats nach Beendigung der Treuhandverwaltung gestellt werden. Gegen die Entscheidung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz nach Satz 2 sind die Rechtsbehelfe der Verwaltungsgerichtsordnung statthaft.

...

### § 18 Energiesicherungsgesetz (EnSiG)

(1) Zur Sicherung der Energieversorgung können Enteignungen nach Maßgabe dieses Gesetzes vorgenommen werden.

(2) Zulässige Gegenstände einer Enteignung zur Sicherung der Energieversorgung können sein:

1. Anteile an Unternehmen, die selbst oder durch verbundene Unternehmen im Sinne von § 15 des Aktiengesetzes Kritische Infrastrukturen im Sinne von § 2 Absatz 10 des BSI-Gesetzes im Sektor Energie betreiben,

2. sonstige Rechte, die Bestandteile der Eigenmittel von Unternehmen nach Nummer 1 sind,

3. Anteile an Unternehmen, die von Unternehmen nach Nummer 1 abhängig im Sinne des § 17 Absatz 1 des Aktiengesetzes sind, sowie sonstige Rechte, die Bestandteile der Eigenmittel solcher abhängigen Unternehmen sind.

...

(3) Die Enteignungsgegenstände werden auf Enteignungsbegünstigte übertragen. Enteignungsbegünstigte sind die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts, deren Anteile ausschließlich vom Bund oder von der Kreditanstalt für Wiederaufbau unmittelbar oder mittelbar gehalten werden. Auf Verlangen eines Landes kann der Bund auch zugunsten dieses Landes enteignen.

(4) Die Enteignung ist nur zulässig, wenn sie zur Sicherung des Funktionierens des Gemeinwesens im Sektor Energie und zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit erforderlich ist und eine zeitlich begrenzte Treuhandverwaltung nach § 17 nicht hinreichend geeignet ist, diesen Zweck zu erfüllen.

#### Bearbeitungshinweise:

1. R ist als Betreiberin kritischer Infrastruktur iSd § 17 I EnSiG zu qualifizieren.

2. Art. 12 GG und Unionsgrundrechte (EU-Grundrechtscharta) sind nicht zu prüfen.

3. Setzen sie für **Aufgabe 2** außerdem voraus, dass die Rechtswirkungen der nunmehr drei Treuhandanordnungen über die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 II GG hinausgehen. Ansprüche aus dem Staatshaftungsrecht und dem Völkerrecht sind nicht prüfungsgegenständlich.