



Fachbereich EU 6

Handlungsspielräume von Bund und Ländern bei Energieversorgungskrisen unter Berücksichtigung restriktiver Maßnahmen der EU

Handlungsspielräume von Bund und Ländern bei Energieversorgungskrisen unter Berücksichtigung restriktiver Maßnahmen der EU

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 69/26; WD 5 - 3000 - 57/26
Abschluss der Arbeit: 1. Juni 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit
WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima (Abschnitte 3 und 5)

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit 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 geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. 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	5
2.	Bindungswirkung von EU-Sanktionsverordnungen auch in Krisensituationen	5
2.1.	Primärrechtliche Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts	5
2.2.	Primärrechtliche Ausnahmetatbestände	6
2.2.1.	Art. 346 Abs. 1 AEUV	6
2.2.2.	Art. 347 AEUV	7
2.3.	Energiesolidarität innerhalb der EU	8
2.4.	Zusammenfassung	9
3.	Zuständigkeiten und Befugnisse von Bund und Ländern bei außergewöhnlichen Energieversorgungskrisen	10
3.1.	Energiesicherungsgesetz	10
3.1.1.	Konzeption	10
3.1.2.	Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung im Krisenfall	11
3.1.2.1.	Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 EnSiG	11
3.1.2.2.	Mögliche Maßnahmen nach § 1 EnSiG	12
3.1.2.3.	Mögliche Maßnahmen nach §§ 2, 2a EnSiG	13
3.1.2.4.	Verhältnismäßigkeit	14
3.1.2.5.	Zuständigkeiten	14
3.1.2.6.	Ausführende Behörden	14
3.1.3.	Besondere Maßnahmen	15
3.1.3.1.	Treuhandverwaltung von Unternehmen der Kritischen Infrastruktur, § 17 EnSiG	15
3.1.3.2.	Kapitalmaßnahmen, § 17a EnSiG	16
3.1.3.3.	Übertragung von Vermögensgegenständen, § 17b EnSiG	17
3.1.3.4.	Enteignung zur Sicherung der Energieversorgung im Bereich der Kritischen Infrastruktur, §§ 18-23 EnSiG	17
3.1.3.5.	Enteignung von beweglichen Sachen und Zugang zu Unterlagen, § 23a EnSiG	18
3.1.3.6.	Erleichterungen zur Durchführung von Stabilisierungsmaßnahmen, § 29 EnSiG	18
3.1.3.7.	Präventive Maßnahmen, § 30 Abs. 1 EnSiG	19
3.1.3.8.	Maßnahmen nach der Gassicherungsverordnung	20
3.1.4.	Tabellarische Übersicht	20
3.2.	Energiewirtschaftsgesetz	22
3.2.1.	Konzeption	22
3.2.2.	Hoheitliche Maßnahmen bei außergewöhnlichen Versorgungskrisen	22
3.3.	Notfallplan Gas	22
3.3.1.	Konzeption	22
3.3.2.	Krisenstufen und Zuständigkeiten	23
3.3.3.	Maßnahmen	23

4.	Ausnahmen in EU-Sanktionsverordnungen für die Energieversorgungssicherheit	24
4.1.	Ausnahmen oder Genehmigungsmöglichkeiten	24
4.1.1.	Art. 3 VO 833/2014 – Ausrüstungen im Energiebereich	24
4.1.2.	Art. 3a VO 833/2014 – Verbot der Finanzierung des russischen Energiesektors	24
4.1.3.	Art. 3m VO 833/2014 – Rohöl-Embargo (Anhang XXV)	25
4.1.4.	Art. 3r VO 833/2014 – Verbot von Weiterverladungsdiensten für russisches LNG	25
4.1.5.	3ra, 3u VO 833/2014 – LNG-Importverbot	26
4.1.6.	Art. 5aa – Transaktionen mit bestimmten staatseigenen Unternehmen	26
4.1.7.	Art. 5n – Dienstleistungsverbote	27
4.1.8.	Art. 5p – Speicherkapazitäten für Erdgas	27
4.2.	Zuständige Behörden in Deutschland	28
4.3.	Zusammenfassung	28
5.	Rechtliche Handlungsspielräume der Bundesländer zur Entlastung der Bürger bei Energieversorgungskrisen	28
5.1.	Steuersenkungen	29
5.1.1.	Bundeskompetenzen im Steuerbereich	29
5.1.2.	Verbleibende Spielräume der Bundesländer	29
5.2.	Entlastungsmöglichkeiten durch direkte Zahlungen und Förderungen	30
5.2.1.	Direktzahlungen	30
5.2.2.	Aufgaben der Länder	30
5.2.3.	Rechtliche Grenzen durch das EU-Beihilfenrecht	31
6.	Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK) und unilaterales Handeln Deutschlands	31
6.1.	Anwendungsbereich des Art. 62 WVRK	32
6.2.	Verhältnis zum EU-Sekundärrecht	32
6.3.	Anwendbarkeit auf GASP-Beschlüsse	32
6.4.	Zusammenfassung	34

1. Einleitung

Die Fachbereiche EU 6 und WD 5 wurden mit verschiedenen Fragen zu **Handlungsspielräume** von Bund und Ländern bei Energieversorgungskrisen **im Rahmen des Unionsrechts** und insbesondere **restriktiven Maßnahmen** der Europäischen Union (EU) befasst. Soweit diese Arbeit auf EU-Sanktionen eingeht, wird hierfür exemplarisch auf die Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (im Folgenden: VO 833/2014)¹ abgestellt, die in Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine 2014 beschlossen und seit Beginn der russischen Vollinvasion 2022 mehrfach erweitert wurde.

Zum **Begriff der Energieversorgungskrise** verweist der Auftraggeber auf zunehmende geopolitische Spannungen, potenzielle Versorgungsunterbrechungen (z. B. durch Konflikte in energiepolitisch sensiblen Regionen), extreme Witterungsereignisse sowie terroristische Bedrohungslagen, wodurch sich Fragen nach den rechtlichen Handlungsspielräumen des Bundestages bei der Sicherstellung der Energieversorgung stellten. Vor diesem Hintergrund wird der Begriff für die vorliegende Arbeit verstanden als eine anhaltende, gravierende Störung oder ein akuter Engpass bei der Bereitstellung von Energieträgern (wie Strom, Gas oder Öl), wodurch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Infrastruktur eines Landes nicht mehr ausreichend oder nur zu existenzbedrohenden Preisen versorgt werden kann.

2. Bindungswirkung von EU-Sanktionsverordnungen auch in Krisensituationen

Der folgende Abschnitt geht auf die Frage ein, in welchem Umfang EU-Sanktionsverordnungen das staatliche Handeln in Deutschland auch in außergewöhnlichen Krisensituationen binden, insbesondere im Hinblick auf Anwendungsvorrang und unmittelbare Geltung, und welche Einschränkungen oder verbleibenden Handlungsspielräume sich daraus für Bund und Länder ergeben.

2.1. Primärrechtliche Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist

„das Unionsrecht dadurch gekennzeichnet, dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat [...], sowie durch die unmittelbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen“.²

1 Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates v. 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 v. 31. Juli 2014, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 24. April 2026).

2 Gutachten v. 18. Dezember 2014, 2/23, EMRK-Beitritt II, Rn. 166 m. w. N. aus der Rspr.

Die VO 833/2014 wurde auf Grundlage von Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) i. V. m. dem Beschluss 2014/512³ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erlassen. Als Verordnung im Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV ist sie „in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Sie bedarf keiner nationalen Umsetzung und entfaltet gegenüber Privatrechtssubjekten und mitgliedstaatlichen Hoheitsträgern gleichermaßen Wirkung.

Der Anwendungsvorrang folgt aus der Autonomie der Unionsrechtsordnung. In seiner grundlegenden Entscheidung in der Rs. 6/62 (Costa/E.N.E.L.) führte der Europäische Gerichtshof (EuGH) aus, dass „dem Vertrag als autonome Rechtsquelle [...] aufgrund seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten nationalen Rechtsvorschriften vorgehen [können], wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt werden soll“.⁴ Aus der **Autonomie und dem Vorrang des Unionsrechts** folgt u. a., dass die Mitgliedstaaten weder gegen diese Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen geltend machen noch dem aus den Unionsverträgen hervorgegangenen Recht Vorschriften des nationalen Rechts gleich welcher Art entgegenzusetzen können.⁵ Dementsprechend ist bspw. jedes nationale Gericht verpflichtet, dem Unionsrecht entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen.⁶

Krisenlagen bilden keinen allgemeinen, den Unionsverträgen „immanenten Vorbehalt“. Würde ein solcher Vorbehalt unabhängig von den besonderen Tatbestandsmerkmalen der Bestimmungen des Vertrages anerkannt, so könnte das die Verbindlichkeit und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts beeinträchtigen.⁷

2.2. Primärrechtliche Ausnahmetatbestände

Vor dem Hintergrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts und der vorgenannten Rechtsprechung stellt sich die Frage nach dem Vorliegen potenzieller Ausnahmetatbestände für die in der Einleitung beschriebenen Energiekrisen.

2.2.1. Art. 346 Abs. 1 AEUV

Als ein solcher Ausnahmetatbestand dürfte Art. 346 Abs. 1 AEUV bereits tatbestandlich ausscheiden. Danach steht das Unionsrecht Maßnahmen eines Mitgliedstaates nicht entgegen, „die

3 Beschluss 2014/512/GASP des Rates v. 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 v. 31. Juli 2014, S. 13 ([konsolidierte Fassung](#) v. 24. April 2026).

4 EuGH, Urteil v. 15. Juli 1964, Rs. 6/64, Costa/E.N.E.L., Slg. 1964, 1251 (1270). S. auch Schlussakte der Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon, Erklärung Nr. 17 zum Vorrang, ABl. 2012, C 326, S. 346 sowie zuletzt EuGH, Urteil v. 18. Dezember 2025, Rs. C-448/23, Kommission/Polen, Rn. 163 ff.; zur innerstaatlichen Anerkennung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vgl. BVerfG, Beschluss v. 29. September 2025, 2 BvR 934/19, Egenberger, Rn. 210.

5 Vgl. EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2021, verb. Rs. C-357/19 u. a., Euro Box Promotion u. a., Rn. 246.

6 EuGH, Urteil v. 9. März 1978, Rs. 106/77, Simmenthal II, Rn. 21/23.

7 EuGH, Urteil v. 11. Januar 2000, Rs. C-285/98, Kreil, Rn. 16; Urteil v. 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97, Sidar, Rn. 16; Urteil v. 15. Mai 1986, Rs. 222/84, Johnston, Rn. 26.

seines Erachtens für die **Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen** erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen“ (Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV). Sachlich knüpft die Norm an „wesentliche Sicherheitsinteressen“ an und betrifft primär den Rüstungsbereich ist für den Energiesektor nur eingeschränkt einschlägig.⁸ Insofern könnten potenziell Sicherheitsinteressen mit Energiebezug wie bspw. die Geheimhaltung kritischer Infrastrukturdaten erfasst werden. Eine flächendeckende „Energieversorgungs-Ausnahme“ dürfte sich aus Art. 346 AEUV jedoch nicht ableiten lassen.

2.2.2. Art. 347 AEUV

Eine weitere Abweichungsbefugnis könnte der **Notstandsvorbehalt** des Art. 347 AEUV eröffnen. Die Vorschrift ermöglicht es den Mitgliedstaaten, zur Wahrung des Binnenmarktes aufgrund von **Sicherheitsbelangen** von den Verpflichtungen der Verträge abzuweichen. Obwohl dies nicht explizit aus dem Wortlaut hervorgeht, wird Art. 347 AEUV aufgrund seiner systematischen Stellung als implizite Ermächtigung für die Mitgliedstaaten verstanden, Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, die von den Vertragsbestimmungen abweichen.⁹

Art. 347 AEUV erlaubt solche Maßnahmen zur Gewährleistung des Funktionierens des Binnenmarktes, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Zu diesem Zweck darf ein Mitgliedstaat von den Vorschriften der Verträge abweichen, muss aber das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 347 AEUV nachweisen.¹⁰ Diese sind entsprechend dem Ausnahmecharakter der Vorschrift **eng auszulegen**.¹¹ Der Gebrauch der Norm unterliegt der Kontrolle durch die Kommission und den EuGH, vgl. Art. 348 AEUV.

Für die dieser Arbeit zugrundeliegende Fragestellung könnte potenziell auf die Variante der **schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung** abgestellt werden. Von einer solchen Störung ist nach Einschätzung in der Literatur nur bei außergewöhnlichen Umständen auszugehen, die die Existenz des Staates selbst gefährden und an einen Kollaps der inneren

8 Vgl. Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 346 Rn. 1 ff.; Deutscher Bundestag, Fachbereich WD 11, Die Bedeutung des Art. 346 AEUV und des sog. EU Verteidigungspaketes für die Entwicklung eines gemeinsamen Rüstungsmarktes in der Europäischen Union, Ausarbeitung v. 1. April 2011, [WD 11 - 3000 - 40/11](#), S. 5 ff.

9 Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 2.

10 Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 2.

11 Vgl. EuGH, Urteil v. 20. März 2018, Rs. C-187/16, Kommission/Österreich, Rn. 77 f.; Generalanwalt Emiliou, Schlussanträge v. 2. Juni 2022, Rs. C-72/22 PPU, MA, Rn. 110 ff.

Sicherheit grenzen.¹² Nicht ausreichend sind rein wirtschaftliche oder soziale Krisenlagen.¹³ Auch **Einzelphänomene** wie Ausschreitungen durch Privatpersonen, einzelne Terrorakte, Umweltkatastrophen und selbst einmalige Versorgungskrisen reichen nicht aus, um eine schwerwiegende Störung der öffentlichen Ordnung zu begründen.¹⁴ Vielmehr ist eine Gesamtsituation erforderlich, die das gewöhnliche Funktionieren des Staates tiefgreifend in Frage stellt.¹⁵

Die Annahme einer derartig schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung unterläge somit hohen Anforderungen. Dabei käme es auf das materielle Vorliegen der Störung an; das bloße Ausrufen eines Ausnahmezustandes würde dagegen nicht ausreichen.¹⁶ Beispiele für existenzielle Staatsgefährdungen i. S. v. Art. 347 AEUV sind **Bürgerkriege, Revolutionen, ein massiver und permanenter Terrorismus sowie Unfälle in großtechnischen Anlagen**, die das gesamte System bedrohen.¹⁷ Wirtschaftliche oder soziale Verwerfungen, auch erhebliche Preissteigerungen und Versorgungsengpässe, dürften die Anforderungen des Art. 347 AEUV hingegen nicht erfüllen.

2.3. Energiesolidarität innerhalb der EU

Hinsichtlich der Zulässigkeit unilateraler nationaler Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung ist darauf hinzuweisen, dass die EU-Energiepolitik u. a. vom Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten geprägt wird.¹⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH handelt es sich bei der in Art. 194 Abs. 1 AEUV verankerten Energiesolidarität um einen justiziablen Primärrechtsgrundsatz.¹⁹ Dieser Grundsatz umfasst

12 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 4; *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 11.

13 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 4; *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 13; *Jaeckel*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU*, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 347 AEUV, Rn. 15; A. A. *Schärf*, *Vertragsverletzung wegen Nichteinschreitens von Behörden – Eine Replik auf Meier*, *EuZW* 1998, S. 617 (618).

14 EuGH, Urteil v. 9. Dezember 1997, Rs. C-265/95, *Kommission/Frankreich*, Rn. 32 ff., 54 ff.; *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 4, 13; *Karpenstein*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar*, 4. Auflage 2019, Art. 347 AEUV, Rn. 4.

15 *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 14.

16 *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 17.

17 *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 15.

18 Vgl. auch: Mitteilung der Kommission „Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“, KOM (2015) 80 endg., 25. Februar 2015, S. 4 ff.

19 EuGH, Urteil vom 26. September 2024, Rs. C-255/22 P, *Orlen*, Rn. 93 ff.; EuG, Urteil vom 10. September 2025, T-625-22, *Österreich/ Kommission*, Rn. 165.

„eine allgemeine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten, im Rahmen der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Interessen der anderen Akteure zu berücksichtigen.“²⁰

Für die EU-Energiepolitik bedeute dies,

„dass sich die Union und die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse im Rahmen dieser Politik bemühen müssen, Maßnahmen zu vermeiden, die geeignet sein könnten, die Interessen der Union und der anderen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Sicherheit und die wirtschaftliche und politische Tragbarkeit der Versorgung sowie die Diversifizierung der Versorgungsquellen oder der Versorgung zu beeinträchtigen, um ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und faktischen Solidarität Rechnung zu tragen.“²¹

Die EU hat auf der Grundlage von Art. 194 Abs. 2 AEUV u.a. die Verordnung (EU) 2017/1938 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung erlassen (SoS-VO).²² Diese Verordnung schafft u. a. einen zwischenmitgliedstaatlichen Solidaritätsmechanismus, vgl. Art. 13 VO 2017/1938.²³ Danach sollen um entsprechende Unterstützung ersuchte Mitgliedstaaten als *ultima ratio* die eigene Gasvollversorgung beschränken, um die Notversorgung des ersuchenden Mitgliedstaates zu gewährleisten (s. noch Ziff. 3.1.2.3., Ziff. 3.3.).²⁴

2.4. Zusammenfassung

Sanktionsverordnungen wie die VO 833/2014 entfalten nach Art. 288 Abs. 2 AEUV auch in akuten Energiekrisen unmittelbare Geltung und Anwendungsvorrang. Die Mitgliedstaaten dürfen sie weder unilateral suspendieren noch durch nationale Notstandsregime inhaltlich überspielen. Die Ausnahmetatbestände der Art. 346, 347 AEUV bieten keinen Generalvorbehalt für Energiekrisen. Sie greifen nur in eng auszulegenden – und bei Energieversorgungskrisen grundsätzlich nicht einschlägigen – Ausnahmesituationen und befreien nicht generell von der Bindung an Sekundärrecht. Bei nationalen Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Energiesolidarität zu beachten.

20 EuG, Urteil v. 10 September 2019, Rs. T-883/16, Polen/Kommission, Rn. 72, bestätigt durch EuGH, Urteil v. 15. Juli 2021, Rs. C-848/19 P, Deutschland/Polen, Rn. 49; vgl. hierzu Müller, Der Grundsatz der Energiesolidarität als unionsverfassungsrechtlicher Rechtmäßigkeitsmaßstab: Besprechung der unionsgerichtlichen Entscheidungen in den Rechtssachen T-883/16 und C-848/19 P, ZEuS 4/2022, S. 819 (823 ff.).

21 EuG, Urteil v. 10 September 2019, Rs. T-883/16, Polen/Kommission, Rn. 73..

22 Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010, [ABl. L 280 vom 28.1 Oktober 2017, S. 1 \(konsolidierte Fassung\)](#) v. 3. Februar 2026).

23 Vgl. auch Erwägungsgrund (ErwG) 5 SoS-VO: „In der Mitteilung der Kommission vom 16. Oktober 2014 über die kurzfristige Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems [...] wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass rein nationale Ansätze im Falle einer schweren Versorgungsstörung aufgrund ihres zwangsläufig begrenzten Rahmens nicht sehr effektiv sind.“ ErwG 5 SoS-VO: „Mit dieser Verordnung sollen die Solidarität und das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt und die hierfür erforderlichen Maßnahmen getroffen werden“.

24 Zur Verordnung und ihren Rechtsvorgängern etwa: Gundel, Solidarität der Mitgliedstaaten bei Versorgungskrisen im Energiebinnenmarkt – Europäische Lösungsansätze für die Frage der Versorgungssicherheit, RdE 2019, S. 1 1 ff.

3. Zuständigkeiten und Befugnisse von Bund und Ländern bei außergewöhnlichen Energieversorgungskrisen

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über wesentliche Zuständigkeiten und Eingriffsbefugnisse, die bei außergewöhnlichen Energieversorgungskrisen für Bundesregierung, Bundesnetzagentur und Bundesländer nach dem Energiesicherungsgesetz (EnSiG), dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sowie dem Notfallplan Gas bestehen.

3.1. Energiesicherungsgesetz

3.1.1. Konzeption

Das Energiesicherungsgesetz (EnSiG)²⁵ ist für den Krisenfall konzipiert. Der Gesetzgeber hat es zum Teil an rechtliche Modelle aus der Notstandsgesetzgebung angelehnt. Insbesondere das Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG)²⁶ diente dem Gesetzgeber als Vorbild.²⁷

Sicherstellungsgesetze stehen vielfach im Zusammenhang mit Art. 80a Grundgesetz (GG). Sie dürfen nur als *ultima ratio*, insbesondere im Spannungs- oder Verteidigungsfall (äußerer Notstand), angewendet werden. Die Anwendbarkeit des EnSiG selbst ist nicht an Art. 80a GG geknüpft. Das EnSiG gilt in zivilen Krisen- oder Mangelsituationen in der Energieversorgung.²⁸ Die juristische Kommentarliteratur bezeichnet es daher als „Gesetz für den zivilen Notstand“²⁹ oder als „Krisenrecht“³⁰.

Das EnSiG ist weitestgehend als Verordnungsermächtigungsgesetz konzipiert. Es listet die konkreten Maßnahmen im Krisenfall nicht unmittelbar auf, vielmehr überlässt es die konkrete Ausgestaltung den zu erlassenden Rechtsverordnungen.

In der Systematik des EnSiG lassen sich seit der umfassenden Novellierung in den Krisenjahren 2022 und 2023 die Verordnungsermächtigungen zu Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung im Krisenfall (Kapitel 1) sowie die Ermächtigungen zu besonderen Maßnahmen (Kapitel 2) unterscheiden.

25 Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung ([Energiesicherungsgesetz](#)) vom 20.12.1974 (BGBl. I S. 3681), das zuletzt durch Art. 21 des Gesetzes vom 18.12.2025 (BGBl. I Nr. 347) geändert worden ist.

26 Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs ([Wirtschaftssicherstellungsgesetz](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.10.1968 (BGBl. I S. 1069), das zuletzt durch Art. 262 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

27 Schulte-Beckhausen, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 133. EL Januar 2026, Vor § 1 EnSiG Rn. 5.

28 Gabriel/Mittelstaedt, DVBl 2023, 5.

29 Götz, NJW 1974, 113 f.

30 Bews, IR 2013, 194 (196).

3.1.2. Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung im Krisenfall

Die zentrale Ermächtigungsgrundlage bildet § 1 EnSiG. Diese Vorschrift ermächtigt die Bundesregierung, im Fall einer unmittelbaren Gefährdung oder Störung der Energieversorgung durch Rechtsverordnungen die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des lebenswichtigen Bedarfs an Energie zu treffen.

3.1.2.1. Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 EnSiG

Der Erlass einer Rechtsverordnung auf Grundlage von § 1 Abs. 1 und 3 setzt voraus, dass die Energieversorgung unmittelbar **gefährdet oder gestört** ist. Mangels Legaldefinition des Begriffspaares ist auf den allgemeinen Gefahrenbegriff im öffentlichen Recht abzustellen.³¹ Eine Gefahr liegt daher vor, wenn eine Sachlage bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die geschützten Rechtsgüter führen wird.³²

Das fragliche Schutzgut bildet die **Energieversorgung**. Es wird angenommen, dass der Begriff der Energieversorgung weit auszulegen ist. Es muss demnach die Einfuhr, der inländische Bezug und/oder die Abgabe von Energie bzw. die Lieferung an Kunden betroffen sein. Letzteres kann vom Großhändler bis zum Letztverbraucher alle Energieträger, Energien und Elektrizität sowie alle Marktstufen umfassen.³³

Ferner muss die zu erlassende Rechtsverordnung gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 EnSiG dem Zweck der **Deckung des lebenswichtigen Bedarfs** an Energie dienen. Es muss sich mithin um die Beseitigung von unmittelbar bevorstehenden oder bereits eingetretenen Versorgungsschwierigkeiten handeln. Das Merkmal der Lebenswichtigkeit wird so verstanden, dass nur solche Störungen und Gefährdungen gemeint sind, die die Energieversorgung in einem Maße einschränken (können), dass für die privaten Haushalte und die Unternehmen nicht mehr ausreichend Energie vorhanden ist, um die energetischen Grundbedürfnisse zu befriedigen.³⁴ Die Erheblichkeit ist im Einzelfall zu entscheiden und zu begründen. Die Ursachen der Versorgungsschwierigkeiten sind hierbei unerheblich.³⁵ § 1 Abs. 1 S. 2 EnSiG stellt klar, dass als lebenswichtig auch der Bedarf zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie europäischer und internationaler Verpflichtungen gilt.

Die Gefährdung oder Störung der Energieversorgung muss **unmittelbar** sein. Eine Betroffenheit vor- oder nachgelagerter Aktivitäten ist insoweit nicht ausreichend. Da jedoch die umfassende

31 Vgl. Säcker, in: Berliner Kommentar zum Energierecht, 4. Auflage 2019, § 1 EnSiG Rn. 3 mwN.

32 Zu den Gefahrenbegriffen im Einzelnen: Eroglu, DÖV 2025, 57.

33 Schulte-Beckhausen, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 133. EL Januar 2026, § 1 EnSiG Rn. 16 f.

34 Schulte-Beckhausen (Fn. 33), Rn. 20.

35 Schulte-Beckhausen (Fn. 33), Rn. 18.

Versorgungssicherheit mit all ihren Markt- und Wertschöpfungsstufen gemeint ist, ist davon auszugehen, dass hierüber wiederum auch Störungen in den Bereichen Exploration, Produktion, Handel, Netzbetrieb und Vertrieb in den Anwendungsbereich der Norm fallen.³⁶

Zuletzt darf die Gefährdung oder Störung der Energieversorgung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben sein. Hieraus geht der **Grundsatz der Subsidiarität** hoheitlicher Maßnahmen im Verhältnis zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen der betreffenden Energieunternehmen hervor. Die Wahrung des Wettbewerbs hat grundsätzlich Vorrang, auch in einer Energiekrise.³⁷ Im Umkehrschluss wird der Verordnungsgeber bei unzureichenden Maßnahmen des Marktes den Wettbewerb einschränken oder gar ausschalten dürfen. Der Verordnungsgeber wird insoweit eine Prognoseentscheidung treffen müssen.³⁸

3.1.2.2. Mögliche Maßnahmen nach § 1 EnSiG

Der § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnSiG ermöglicht Maßnahmen von der Produktion bis zur Verwendung sämtlicher Güter. Als Güter sind hierbei sämtliche Energieträger bzw. Energien zu verstehen. Denkbar sind ferner Regelungen auf jeder Marktstufe, namentlich neben der Produktion, dem Transport, der Lagerung, der Verteilung, der Abgabe, dem Bezug und der Verwendung der genannten Güter. § 1 Abs. 2 EnSiG stellt ergänzend klar, dass der Abs. 1 auch hinsichtlich Gütern Anwendung finden kann, die für nichtenergetische Zwecke bestimmt sind.

Als Ausfluss des Präventionsgedankens können auch Vorschriften die Bevorratung, die Verwendung sowie die Einsparung und den Verbrauch der Güter umfassen. Diese Ergänzung wurde unter anderem mit einer der zahlreichen Novellierungen im Jahr 2022 eingeführt. Die Gesetzesbegründung nennt insoweit beispielhaft die Einsparung durch Reduzierung des Pendelverkehrs durch Homeoffice-Angebote.³⁹

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EnSiG ermöglicht – auch vor dem Hintergrund des Präventionsgedankens – den Erlass von Buchführungs-, Nachweis- und Meldepflichten über die in Nr. 1 genannten wirtschaftlichen Vorgänge, über Mengen und Preise sowie über sonstige Marktverhältnisse bei den vorbezeichneten Gütern.

Verordnungen nach Nr. 3 können sich auf die Herstellung, die Instandhaltung, die Abgabe, die Verbringung und die Verwendung von Produktionsmitteln der gewerblichen Wirtschaft beziehen. Die jeweiligen Produktionsmittel müssen der Energieversorgung mit Strom und Erdgas dienen.

36 Vgl. Schulte-Beckhausen (Fn. 33), Rn. 24.

37 Vgl. Säcker (Fn. 31), Rn. 5.

38 Vgl. Schulte-Beckhausen (Fn. 33), Rn. 31.

39 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes 1975 und anderer energiewirtschaftlicher Vorschriften, BT-Drs. [20/1501](#) vom 26.04.2022, S. 31.

Nr. 4 sieht zur Vorbereitung und Umsetzung der anderen Maßnahmen den Erlass von Vorschriften zur Errichtung, zum Einsatz und zum Betrieb digitaler Plattformen vor.

Schließlich kann der Verordnungsgeber aufgrund der Nr. 5 hinsichtlich der Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁴⁰ und des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)⁴¹ befristete Abweichungen oder Ausnahmen für den Betrieb von bestimmten Anlagen einräumen.

Im Übrigen kann nach § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 EnSiG durch Verordnung die Benutzung von Motorfahrzeugen aller Art nach Ort, Zeit, Strecke, Geschwindigkeit und Benutzerkreis sowie Erforderlichkeit eingeschränkt werden. Diese Regelung war bereits in der früheren Fassung des EnSiG von 1973⁴² enthalten und bildete die Grundlage für das Sonntagsfahrverbot im November 1973.⁴³ Im Sinne des Gesetzes würde das Merkmal „Motorfahrzeuge aller Art“ jedoch mittlerweile – jedenfalls bei ölbezogenen Fahrverboten – auf Motorfahrzeuge zu reduzieren sein, die mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden.⁴⁴

3.1.2.3. Mögliche Maßnahmen nach §§ 2, 2a EnSiG

Die Rechtsgrundlagen aus §§ 2 und 2a EnSiG ermöglichen im Kern den Erlass von Rechtsverordnungen zur Sicherung der Energieversorgung in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

§ 2 Abs. 1 EnSiG bildet die Grundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen vom 18. November 1974 über ein Internationales Energieprogramm der OECD-Länder.⁴⁵

Die Vorschrift aus § 2a Abs. 1 EnSiG ist hiermit vergleichbar. Hiernach können Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 sowie § 1 Abs. 3 EnSiG auch zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Solidaritätsmaßnahmen nach Art. 13 der SoS-VO (s. Ziff. 2.3.) erlassen werden. Hintergrund ist insoweit die Pflicht der Gasversorgungsunternehmen, nach § 53a EnWG zu gewährleisten, dass nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 1 der SoS-VO die geschützten Kunden versorgt werden. Geschützte Kunden

40 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge ([Bundes-Immissionsschutzgesetz](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. I Nr. 84) geändert worden ist.

41 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ([Bundesnaturschutzgesetz](#)) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. I Nr. 87) geändert worden ist.

42 [Gesetz](#) vom 09.11.1973 (BGBl. I S. 1585), Außerkrafttreten am 31.12.1974.

43 Hierzu bereits Fn. 27.

44 Vgl. Schulte-Beckhausen (Fn. 33), Rn. 86.

45 Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm vom 18.09.1974 ([BGBl. 1975 II 702](#)).

sind vor allem Haushaltskunden, grundlegende soziale Dienste sowie Fernwärmeanlagen zur Belieferung geschützter Kunden.⁴⁶

3.1.2.4. Verhältnismäßigkeit

Insgesamt ermöglicht der Maßnahmenkatalog aus § 1 Abs. 1 EnSiG im Fall einer Störung oder Gefahr der Energieversorgung einen umfänglichen Eingriffsspielraum. Ihre Grenzen finden die möglichen Maßnahmen unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der noch einmal einfachgesetzlich kodifiziert ist in § 1 Abs. 4 EnSiG. Die Maßnahmen müssen daher geeignet und erforderlich sein, und es dürfen keine milderer Mittel zur Erreichung des Zwecks bestehen.

Ergänzt wird dies durch die Regelungen des § 3 EnSiG, die eine verhältnismäßige Beschränkung auch in zeitlicher Hinsicht vorsehen. Somit soll sichergestellt werden, dass die Rechtsverordnungen nicht länger in Kraft sind, als für die Sicherung der Energieversorgung notwendig ist.

3.1.2.5. Zuständigkeiten

Die in §§ 1 ff. EnSiG angelegten Rechtsverordnungen hat die **Bundesregierung** zu erlassen, § 3 Abs. 1 S. 1 EnSiG. Die Bundesregierung kann diese Befugnis durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf das **Bundesministerium** für Wirtschaft und Energie (BMWE) sowie in Bezug auf die leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Erdgas auf die **Bundesnetzagentur** für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) übertragen, wenn die Energieversorgung im Sinne des § 1 Abs. 1 EnSiG gestört ist, § 3 Abs. 1 S. 2 EnSiG.

Grundsätzlich bedarf es bei Erlass der Rechtsverordnungen durch das BMWE aufgrund des EnSiG der Zustimmung des Bundesrates, § 6 Abs. 1 EnSiG. Einer Zustimmung bedarf es nicht, soweit es sich um Vorschriften an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder die BNetzA handelt.

Rechtsverordnungen, die sich nach Eintritt einer Gefährdungslage auf eine Geltungsdauer von nicht mehr als sechs Monaten beschränken, bedürfen ebenfalls nicht der Zustimmung des Bundesrates. Jedoch bedarf eine Verlängerung der Geltungsdauer sodann der Zustimmung des Bundesrates, § 3 Abs. 2 EnSiG.

3.1.2.6. Ausführende Behörden

Die ausführenden Behörden sind jeweils das BAFA sowie die BNetzA, § 4 Abs. 1 EnSiG. Das Gesetz differenziert in der Zuständigkeit nach leitungs- und nichtleitungsgebundener Versorgung, während die BNetzA ausschließlich für die Durchführung der Maßnahmen der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Erdgas zuständig ist.

46 Ludwigs, NVwZ 2022, 1086 (1088); Schulte-Beckhausen, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 133. EL Januar 2026, § 2a EnSiG Rn. 3.

Die Ausführung von Rechtsverordnungen, die eine Bemessung der Verbrauchsmenge und eine Überwachung der Abgabe, des Bezugs oder der Verwendung von leichtem Heizöl anordnen, obliegt der Zollverwaltung, § 4 Abs. 4 EnSiG.

Im Übrigen obliegt die Durchführung der erlassenen Rechtsverordnungen nach dem EnSiG den zuständigen Stellen des Landesrechts, § 4 Abs. 5 EnSiG.

3.1.3. Besondere Maßnahmen

Die in Kapitel 2 des Energiesicherungsgesetzes gefassten besonderen Maßnahmen wurden im Zuge der umfassenden Gesetzesänderungen der Krisenjahre 2022 und 2023 eingefügt und erstrecken sich über die §§ 17-30a EnSiG. Das Kapitel 2 untergliedert sich hinsichtlich der Art der Maßnahmen in vier Abschnitte.

Der Abschnitt 1 regelt die Anordnung einer **Treuhandverwaltung** über und **Enteignung** von Energieversorgungsunternehmen.

Der zweite Abschnitt eröffnet **Preisanpassungsrechte** zugunsten der Energieversorgungsunternehmen gegenüber ihren Kunden, sofern die Unternehmen im Krisenfall von Lieferausfällen betroffen sein sollten.

Abschnitt 3 ermöglicht die Erleichterung zur Durchführung von **Stabilisierungsmaßnahmen** zugunsten kritischer Energieversorgungsunternehmen, während Abschnitt 4 die Vorbereitung und Durchführung präventiver Maßnahmen zur Vermeidung eines Krisenfalls in der Energieversorgung vorsieht.

Abseits der gesetzgeberischen Intention der Energiesicherung existiert keine inhaltliche Verknüpfung der Maßnahmen des Kapitels 2 mit dem vorherigen Abschnitt des EnSiG. Insbesondere setzen die „besonderen Maßnahmen“ keine „unmittelbare Gefährdung oder Störung der Energieversorgung“ voraus.⁴⁷

3.1.3.1. Treuhandverwaltung von Unternehmen der Kritischen Infrastruktur, § 17 EnSiG

Ein Unternehmen, das selbst oder durch verbundene Unternehmen im Sinne von § 15 des Aktiengesetzes kritische Anlagen im Sinne von § 2 Nr. 3 des KRITIS-Dachgesetzes im Sektor Energie betreibt, kann gemäß § 17 Abs. 1 EnSiG 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, § 17 Abs. 1 EnSiG.

Die Anordnung erfolgt durch Verwaltungsakt des zuständigen BMWF, § 17 Abs. 3 EnSiG. Die Anordnung ist auf die Dauer von sechs Monaten beschränkt, kann jedoch verlängert werden, § 17 Abs. 2 EnSiG.

47 Vgl. BVerwGE 178, 46 Rn. 68.

Durch die Anordnung einer Treuhandverwaltung können insbesondere den Gesellschaftern die Stimmrechte entzogen und an eine benannte Stelle des Bundes übertragen werden. Der Bund ist wiederum berechtigt, Mitglieder der Geschäftsleitung abzurufen und neu zu bestellen sowie der Geschäftsleitung Weisungen zu erteilen, § 17 Abs. 4 Nr. 1, 2 EnSiG. Ferner können die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis der Geschäftsleitung beschränkt und Verfügungen unter Zustimmungsvorbehalt des Bundes gestellt werden, § 17 Abs. 4 Nr. 3 EnSiG.

Sinn und Zweck der Treuhand ist insbesondere, dass die eigentlichen Gesellschafter vorübergehend „stummschaltet werden“,⁴⁸ und der Betrieb des Unternehmens gemäß seiner Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens im Sektor Energie fortgeführt werden kann, § 17 Abs. 5 S. 1 EnSiG.

Anwendung fand die Treuhandverwaltung bislang bereits in den Fällen der Gazprom Germania sowie der deutschen Rosneft-Töchter. Das BMW E (damals: BMW K) stellte am 17. Juni 2022 die Geschäftsanteile der Gazprom Germania unter Treuhandverwaltung gemäß § 17 EnSiG.⁴⁹ Am 14. September 2022 folgte sodann die erstmalige Anordnung der Treuhand über die Anteile der Rosneft Deutschland GmbH und RN Refining & Marketing GmbH.⁵⁰

Die benannte Stelle des Bundes zur Übernahme und Ausübung der Stimmrechte sowie der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis der Geschäftsleitung war in diesen Fällen die BNetzA.

3.1.3.2. Kapitalmaßnahmen, § 17a EnSiG

Das Instrument aus § 17a EnSiG knüpft in der Logik des Gesetzes unmittelbar an die vorbezeichnete Treuhandverwaltung an. Gegenüber einem als Kapitalgesellschaft verfassten Unternehmen, das der Anordnung nach § 17 Abs. 3 S. 1 durch das BMW E unterliegt, können Kapitalerhöhungen, die Auflösung von Kapital- und Gewinnrücklagen oder Kapitalherabsetzungen (Kapitalmaßnahmen) angeordnet werden.

Vorausgesetzt wird, dass die konkrete Gefahr besteht, dass ohne die Kapitalmaßnahme der Betrieb des Unternehmens gemäß seiner Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens im Energiesektor nicht fortgeführt werden kann, § 17a Abs. 1 Hs. 2 EnSiG.

Auch insoweit ist das hierfür nach § 17 Abs. 3 EnSiG zuständige BMW E in der Vergangenheit bereits tätig geworden. Mit Anordnung vom 14. November 2022⁵¹ hat das BMW K (heute: BMW E) Kapitalmaßnahmen gemäß § 17a EnSiG getroffen, die zu einem vollständigen Eigentümerwechsel

48 Vgl. Winkler/Zeccola/Michailidou, NVwZ 2023, 546: „Stummschaltung“.

49 BAnz AT 17.06.2022 [B15](#), 1.

50 BAnz AT 16.9.2022 [B1](#), 1.

51 BAnz AT 14.11.2022 [B9](#).

bei der SEFE (vormals: Gazprom Germania) führten. Eigentümer der SEFE ist nun nicht mehr eine russische Gesellschaft des Gazprom-Konzerns, sondern der Bund.⁵²

3.1.3.3. Übertragung von Vermögensgegenständen, § 17b EnSiG

Nach § 17b kann die in der Anordnung der Treuhandverwaltung benannte Stelle die Übertragung von Vermögensgegenständen anweisen, wenn die Übertragung zur Sicherung des Funktionierens des Gemeinwesens im Sektor Energie sowie zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit erforderlich ist und die bestehende Treuhandverwaltung nach § 17 EnSiG nicht hinreichend geeignet ist, diesen Zweck zu erfüllen.

Die Übertragung des Eigentums an den Vermögensgegenständen bedarf der Zustimmung des BMWF. Die Erklärung der Zustimmung erfolgt durch Verwaltungsakt und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF), § 17b Abs. 2 EnSiG.

§ 17b ist von § 17 Abs. 5 S. 2 EnSiG abzugrenzen. Während § 17 Abs. 5 EnSiG eine Übertragung von Vermögensgegenständen auf einen anderen Rechtsträger gestattet, wenn dies zum Werterhalt des unter Treuhand gestellten Unternehmens erforderlich ist, ermächtigt § 17b EnSiG zur Übertragung von Vermögensgegenständen im Gemeinwohlinteresse. Das Abgrenzungskriterium bildet mithin der Zweck der Maßnahme. Erfolgt die Übertragung zum Werterhalt und daher im Interesse des unter Treuhand gestellten Unternehmens, ist § 17 Abs. 5 S. 2 EnSiG einschlägig. Erfolgt die Übertragung des Vermögensgegenstands aus Gemeinwohlgründen, gilt § 17b EnSiG.⁵³

3.1.3.4. Enteignung zur Sicherung der Energieversorgung im Bereich der Kritischen Infrastruktur, §§ 18-23 EnSiG

Als Ultima-Ratio-Maßnahme können Enteignungen zur Sicherung der Energieversorgung vorgenommen werden, § 18 Abs. 1 EnSiG.⁵⁴ Zulässige Enteignungsgegenstände benennt Abs. 2, insbesondere Anteile an Unternehmen, die selbst oder durch verbundene Unternehmen kritische Anlagen im Sektor Energie betreiben, sowie sonstige Rechte solcher Unternehmen.

Nach § 18 Abs. 4 ist die Enteignung 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 EnSiG nicht hinreichend geeignet ist, diesen Zweck zu erfüllen.

Zuständige Behörde für die Anordnung und Durchführung der Enteignung ist das BMWF, § 20 Abs. 1 EnSiG.

52 Bundesnetzagentur, [Treuhandverwaltung SEFE Securing Energy for Europe GmbH](#), Information der Bundesnetzagentur als Treuhänderin der SEFE Securing Energy for Europe GmbH nach § 17 EnSiG.

53 Riemer, in: Gerstner/Gundel, Energiesicherungsrecht, 2024, § 17b Rn. 2.

54 Winkler/Zeccola/Michailidou, NVwZ 2023, 545 (546).

Enteignungsbegünstigte können die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts sein, sofern deren Anteile ausschließlich durch den Bund oder die KfW gehalten werden, § 18 Abs. 3 S. 2 EnSiG.

Wenn und soweit die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit es erlaubt, sind die enteigneten Anteile unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu reprivatisieren, § 20 Abs. 3 EnSiG.

Für die Enteignung ist gemäß § 21 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 EnSiG eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts des Enteignungsgegenstandes zu leisten.

3.1.3.5. Enteignung von beweglichen Sachen und Zugang zu Unterlagen, § 23a EnSiG

Nach § 23a Abs. 1 Nr. 1 EnSiG kann jede bewegliche Sache enteignet werden, die für die Errichtung von Erdgasleitungen erforderlich ist. Für die Errichtung von Erdgasleitungen erforderlich kann dabei eine fast unbegrenzte Vielzahl an beweglichen Sachen sein.⁵⁵ Hauptanwendungsfall der Norm dürften die Röhren sein, aus welchen eine Erdgasleitung zusammengefügt wird.⁵⁶

§ 23a Abs. 3 S. 1 Nr. 2-3 EnSiG schränkt die Zulässigkeit der Enteignung jedoch erheblich ein. Die Enteignung von beweglichen Sachen ist nur zulässig, wenn insbesondere der freihändige Erwerb oder die Herstellung nicht oder nicht in angemessener Frist möglich ist und der Enteignungsbegünstigte sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb vergeblich bemüht hat.

Nachdem im Jahr 2023 zahlreiche Pipelines der Nord Stream 2 AG sowie zahlreiche Unterlagen, Messungen und Gutachten durch den Bund erworben werden konnten,⁵⁷ dürfte der praktische Anwendungsbereich der Norm derzeit gering sein.

3.1.3.6. Erleichterungen zur Durchführung von Stabilisierungsmaßnahmen, § 29 EnSiG

Unternehmen, die selbst oder durch verbundene Unternehmen kritische Anlagen im Sektor Energie betreiben und in eine wirtschaftliche Schieflage geraten, können beim Bund Stabilisierungsmaßnahmen zur Sicherung oder Wiederherstellung einer positiven Fortbestehensprognose beantragen. Im Falle eines Antrags gelten die Vorschriften des § 29 EnSiG. Die Norm schafft nach dem Vorbild des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin)⁵⁸ und des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

55 Shulman, in: Gerstner/Gundel, Energiesicherungsrecht, 2024, § 23a Rn. 6.

56 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes und anderer energiewirtschaftlicher Vorschriften, BT-Drs. [20/4328](#) vom 08.11.2022.

57 Vgl. ZEIT vom 17.04.2023, [Bund kauft Nord-Stream-2-Ersatzrohre für LNG-Terminal](#).

58 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, kurz&knapp, [Finanzmarktstabilisierungsfonds](#).

(WSF)⁵⁹ die gesetzliche Grundlage für die wirtschaftliche Stabilisierung der Betreiber von kritischer Energieinfrastruktur.⁶⁰

Durch die Beseitigung von Hindernissen für eine schnelle gesellschaftsrechtliche Beteiligung des Bundes und etwaige Kapitalerhöhungsmaßnahmen soll die Vorschrift die Energieversorgungssicherheit gewährleisten. Mit dieser Zielsetzung erklärt § 29 Abs. 2 EnSiG die gesellschaftsrechtlichen Erleichterungen des Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes⁶¹ (WStBG) mit bestimmten Maßgaben für entsprechend anwendbar.⁶²

Für die Entscheidung über Anträge der vorbezeichneten Unternehmen ist das BMWV im Einvernehmen mit dem BMF und dem Bundeskanzleramt zuständig, § 29 Abs. 1 S. 4 EnSiG.

Die Vorschrift ist bis 31. Dezember 2027 anwendbar, § 29 Abs. 8 EnSiG.

3.1.3.7. Präventive Maßnahmen, § 30 Abs. 1 EnSiG

Aus dem Präventionsgedanken kann die Bundesregierung zur Vermeidung einer unmittelbaren Gefährdung oder Störung der Energieversorgung unter anderem bestimmte Maßnahmen zur Einsparung und Reduzierung des Verbrauchs von Energie und Energieträgern treffen, § 30 Abs. 1 Nr. 1 EnSiG. Ferner kann sie Abweichungen und Ausnahmen von den Bestimmungen des BImSchG und BNatSchG vorsehen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu den präventiven Maßnahmen in § 30 Abs. 1 EnSiG kann insbesondere verwiesen werden auf die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste zu Inhalt und Reichweite, Verfassungsmäßigkeit, Vertrauensschutz und Rechtsschutz der Verordnungsermächtigung.⁶³

59 Vgl. Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur), [Wirtschaftsstabilisierungsfonds](#).

60 Holtmann, in: Gerstner/Gundel, Energiesicherungsrecht, 2024, § 29 Vor Rn. 1.

61 Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds „Finanzmarktstabilisierungsfonds – FMS“ und der Realwirtschaft durch den Fonds „Wirtschaftsstabilisierungsfonds – WSF“ ([Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetz](#)) vom 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982, 1986), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.12.2021 (BGBl. I S. 5247) geändert worden ist.

62 Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie (25. Ausschuss), zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Drucksache 20/2356 – Entwurf eines Gesetzes zur Bereithaltung von Ersatzkraftwerken zur Reduzierung des Gasverbrauchs im Stromsektor im Fall einer drohenden Gasmangel Lage durch Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften, BT-Drs. [20/2664](#) vom 06.07.2022, S. 21 f.

63 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Verordnungsermächtigung in § 30 Abs. 1 Energiesicherungsgesetz – Inhalt und Reichweite, Verfassungsmäßigkeit, Vertrauensschutz und Rechtsschutz, Ausarbeitung vom 12.12.2022, [WD 3 - 3000 - 158/22](#), [WD 5 - 3000 - 156/22](#).

3.1.3.8. Maßnahmen nach der Gassicherungsverordnung

Die Gassicherungsverordnung (GasSV)⁶⁴ wurde auf Grundlage des EnSiG erlassen. Sie regelt die Übertragung der Lastverteilung und damit die hoheitliche Zuweisung von Eingriffsbefugnissen an die zuständigen staatlichen Stellen im Notfall. Zuständige staatliche Stellen sind im Fall eines überregionalen, also länderübergreifenden Versorgungsengpasses die BNetzA und bei einem regionalen, also landesspezifischen Versorgungsengpass die Bundesländer. Zur Deckung des „lebenswichtigen Bedarfs“ an Erdgas unter besonderer Berücksichtigung der geschützten Kunden und der Minimierung von Folgeschäden können diese zuständigen Stellen als Lastverteiler Verfügungen nach § 1 GasSV erlassen.⁶⁵

3.1.4. Tabellarische Übersicht

EnSiG	Maßnahme	Zuständige Behörde
§ 1 Abs. 1 Nr. 1	über die Produktion , den Transport, die Lagerung, die Bevorratung, die Verteilung, die Abgabe, den Bezug, die Verwendung, die Einsparung, die Reduzierung des Verbrauchs von Gütern sowie Höchstpreise für Güter	Bundesregierung (auf Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesnetzagentur übertragbar)
§ 1 Abs. 1 Nr. 2	Buchführungs-, Nachweis- und Meldepflichten über die in Nummer 1 genannten wirtschaftlichen Vorgänge, über Mengen und Preise sowie über sonstige Marktverhältnisse	Wie zuvor
§ 1 Abs. 1 Nr. 3	über die Herstellung, die Instandhaltung, die Abgabe, die Verbringung und die Verwendung von Produktionsmitteln der gewerblichen Wirtschaft sowie über Werkleistungen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zur Instandhaltung, Instandsetzung, Herstellung und Veränderung von Bauwerken und technischen Anlagen, die der Versorgung mit elektrischer Energie und Erdgas dienen	Wie zuvor
§ 1 Abs. 1 Nr. 4	über die Errichtung, den Einsatz und den Betrieb digitaler Plattformen für die Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen nach den Nummern 1 bis 3	Wie zuvor

64 Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise ([Gassicherungsverordnung](#)) vom 26.04.1982 (BGBl. I S. 517), die zuletzt durch Art. 22 des Gesetzes vom 18.12.2025 (BGBl. I Nr. 347) geändert worden ist.

65 Notfallplan Erdgas für die Bundesrepublik Deutschland 2023, S. 25, abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/notfallplan-gas-bundesrepublik-deutschland.pdf?blob=publicationFile>.

EnSiG	Maßnahme	Zuständige Behörde
§ 1 Abs. 1 Nr. 5	befristete Abweichungen oder Ausnahmen für den Betrieb von Anlagen von Vorgaben des BImSchG, des BNatSchG etc.	Wie zuvor
§ 1 Abs. 1, 3	Beschränkungen von Abgabe, Bezug oder Verwendung der Güter; Nutzungsbeschränkungen von Motorfahrzeugen	Wie zuvor
§ 2 Abs. 1	Beschränkung der Einfuhren, die Verpflichtung zu Ausfuhren und die Abgabe	Wie zuvor
§ 2a	Solidaritätsleistungen unter EU-Mitgliedstaaten	Wie zuvor
§ 2b	Errichtung digitaler Plattformen für Erdgas durch Marktgebietsverantwortlichen	Wie zuvor
§ 17 Abs. 1	Treuhandverwaltung von Unternehmen, die kritische Anlagen im Energiesektor betreiben	Wie zuvor
§ 17a Abs. 1	Kapitalmaßnahmen eines nach § 17 unter Treuhand gestellten Unternehmen	Wie zuvor
§ 17b Abs. 1	Übertragung von Vermögensgegenständen eines nach § 17 unter Treuhand gestellten Unternehmen	Wie zuvor
§ 18	Enteignungen von Geschäftsanteilen und sonstigen Rechten an Unternehmen, die kritische Anlagen im Energiesektor betreiben	BMWE
§ 23a Abs. 1	Enteignungen von beweglichen Sachen und Zugang zu Unterlagen, die jeweils zur Errichtung von Erdgasleitungen erforderlich sind	Wie zuvor
§ 29 Abs. 1	Stabilisierungsmaßnahmen von Unternehmen, die kritische Anlagen im Energiesektor betreiben	BMWE, im Einvernehmen mit BMF und BKAmT
§ 30 Abs. 1	Präventive Maßnahmen , insbesondere Einsparungen und Reduzierung des Verbrauchs sowie Ausnahmen des BImSchG + BNatSchG	Bundesregierung

3.2. Energiewirtschaftsgesetz

3.2.1. Konzeption

Der Zweck des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)⁶⁶ ist es, eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente, umweltverträgliche und treibhausgasneutrale leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas und Wasserstoff zu gewährleisten, § 1 Abs. 1 EnWG. Ferner soll die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze gemäß § 1 Abs. 2 EnWG der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Energieversorgung dienen.

3.2.2. Hoheitliche Maßnahmen bei außergewöhnlichen Versorgungskrisen

Das EnWG zielt auf eine „sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente, umweltverträgliche und treibhausgasneutrale leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit“ mit Energie ab (§ 1). Es enthält selbst keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse spezifisch zur Beseitigung einer akuten und außergewöhnlichen Energieversorgungskrise. Lediglich die §§ 50 ff. EnWG sahen vorübergehend Maßnahmen zur Vorratshaltung und zum Erhalt befristeter Versorgungsreserven verschiedener Energieträger vor. Diese Vorschriften sind jedoch nach Ablauf des 31. Dezember 2024 ersatzlos weggefallen.

Das EnWG verweist aber auf das zu diesem Zweck einschlägige EnSiG sowie auf die Gassicherungsverordnung. Um die Regulierungsbehörden in die Lage zu versetzen, etwaige Maßnahmen nach dem EnSiG zu treffen, sieht u.a. § 13 Abs. 8 EnWG bestimmte Unterrichtungspflichten der Übertragungsnetzbetreiber vor. Dies gilt jedenfalls dann, wenn durch netz- und marktbezogene Maßnahmen nach § 13 Abs. 1 EnWG eine Versorgungsstörung für den lebenswichtigen Bedarf nicht abgewendet werden kann. Der Katalog der Eingriffsmaßnahmen des BMWV bzw. der ggf. damit betrauten BNetzA ergibt sich sodann unmittelbar aus dem EnSiG, vgl. oben Abschnitt 3.1.2. ff.

3.3. Notfallplan Gas

3.3.1. Konzeption

Den Notfallplan Erdgas⁶⁷ hat das hierfür nach § 54a Abs. 1 EnWG zuständige BMWV unter aktiver Mitwirkung der BNetzA erstmalig im September 2019 vorgelegt. In Umsetzung europarechtlicher Verordnungen dient der Notfallplan der Stärkung des Erdgasbinnenmarkts der EU. Nach Maßgabe der Art. 8 ff. SoS-VO sind die Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet, Notfall- und Präventionspläne zu erstellen, um ein einheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten im Fall einer Versorgungskrise zu ermöglichen.

66 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung ([Energiewirtschaftsgesetz](#)) vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. I Nr. 84) geändert worden ist.

67 Notfallplan Erdgas für die Bundesrepublik Deutschland 2023, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/notfallplan-gas-bundesrepublik-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

Der Plan legt nach Maßgabe des Art. 10 SoS-VO die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe bei Eintritt der unterschiedlichen Krisenstufen fest.⁶⁸

3.3.2. Krisenstufen und Zuständigkeiten

Die drei Krisenstufen sind entsprechend Art. 11 Abs. 1 SoS-VO unterteilt in Frühwarnstufe, Alarmstufe und Notfallstufe. Sofern eine der Krisenstufen durch die zuständige nationale Behörde ausgerufen wird, sind die zuständigen Behörden in den Nachbarstaaten unverzüglich zu unterrichten.

Liegen konkrete, ernstzunehmende und zuverlässige Hinweise vor, dass ein Ereignis eintreten kann, welches die Gasversorgungslage erheblich verschlechtern kann, so ist die Frühwarnstufe auszurufen. Tritt eine Verschlechterung der Versorgung ein, kann diese aber noch mit marktbezogenen Maßnahmen bewältigt werden, ist die Alarmstufe einschlägig. Bei Versagen der marktbezogenen Maßnahmen tritt die Notfallstufe ein.⁶⁹

In Deutschland ist die zuständige Behörde für die Ausrufung der Krisenstufe das BMWK respektive die Bundesregierung.⁷⁰

Die Aufsicht über die aktuelle Versorgungslage Gas obliegt der BNetzA. Die fortlaufende Bewertung erfolgt nach einem im Jahr 2022 aufgestellten und anpassungsfähigen Indikatorensystem.⁷¹ Die BNetzA führt im Übrigen die Aufsicht über die nach Feststellung einer Krisenstufe durch die einzelnen privatrechtlichen Akteure gemäß EnWG umzusetzenden Maßnahmen.

3.3.3. Maßnahmen

Der Notfallplan Gas enthält selbst keine eigenen Ermächtigungsgrundlagen und verweist lediglich auf die im EnWG, EnSiG und GasSV normierten Maßnahmen. Der Notfallplan listet insoweit die in den benannten Gesetzen normierten Maßnahmen auf und nennt im Einzelnen konkrete Beispiele für Maßnahmen der Marktakteure und der BNetzA im Vorfeld sowie während Engpass-situationen.⁷²

Hinsichtlich der in Bezug genommenen Maßnahmen im Einzelnen gelten im Wesentlichen die Ausführungen unter 3.1. und 3.2.

68 Notfallplan Gas, S. 10 ff.

69 Möller-Klapperich, NJ 2022, 337 (339).

70 Notfallplan Gas, S. 18.

71 Notfallplan Gas, S. 15 f.

72 Notfallplan Gas, S. 19 ff.

4. Ausnahmen in EU-Sanktionsverordnungen für die Energieversorgungssicherheit

Der folgende Abschnitt setzt sich mit den Fragen auseinander, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen EU-Sanktionsverordnungen Ausnahmen oder Genehmigungsmöglichkeiten vorsehen, insbesondere zur Abwendung oder Bewältigung von Gefährdungen der Energieversorgungssicherheit, und welche deutschen Behörden für deren Prüfung und Erteilung zuständig sind. Zur Beantwortung dieser Fragen wird im Folgenden exemplarisch auf Tatbestände der VO 833/2014 abgestellt, deren **Ausnahmetatbestände** auf die **Sicherstellung der kritischen Energieversorgung in der Union** abstellen.

4.1. Ausnahmen oder Genehmigungsmöglichkeiten

4.1.1. Art. 3 VO 833/2014 – Ausrüstungen im Energiebereich

Art. 3 VO 833/2014 unterwirft den Export von Software der Ölindustrie (Anhang II) einer Genehmigungspflicht. Energieversorgungsrelevant ist die Bereichsausnahme in Abs. 3 lit. a) VO 833/2014: Die Verbote gelten nicht für Güter, Technologien und Dienstleistungen, die für den Transport von Erdgas und Erdöl – einschließlich raffinierter Ölprodukte – aus oder durch Russland und in die Union erforderlich sind. Dies erlaubt insbesondere die technische Wartung und den Betrieb von Pipelineinfrastruktur, soweit nicht andere Bestimmungen (insb. Art. 3m und 3n VO 833/2014) entgegenstehen.⁷³ Zudem können die zuständigen Behörden u. a. den Verkauf und die Ausfuhr von technischer Hilfe auf Grundlage der Feststellung genehmigen, dass dies für die **Sicherstellung der kritischen Energieversorgung in der Union** erforderlich ist (Art. 3 Abs. 6 lit. a) VO 833/2014).

4.1.2. Art. 3a VO 833/2014 – Verbot der Finanzierung des russischen Energiesektors

Art. 3a VO 833/2014 untersagt natürlichen oder juristischen Personen aus der EU (Art. 13 lit. c) bis e) VO 833/2014), neue Investitionen, Darlehen, Beteiligungen und Investmentdienstleistungen zugunsten juristischer Personen zu erbringen, die im russischen Energiesektor tätig sind. Energierrelevante Ausnahmen bestehen in drei Konstellationen: erstens für Tätigkeiten, die zur **Sicherstellung der kritischen Energieversorgung in der Union** oder für den notwendigen Transport bestimmter Energieträger (soweit nicht unter Art. 3m und 3n VO 833/2014 verboten) in die Union erforderlich sind (Abs. 3 lit. a), zweitens für Auszahlungen unter vor dem 16. März 2022 geschlossenen Verträgen (Altvertragsklausel, Abs. 1),⁷⁴ drittens für den Betrieb eines Tiefwasser-Offshore-Gasprojekts im Mittelmeer, an dem eine in Anhang XIX gelistete Einrichtung als Minderheitsgesellschafter beteiligt war, sofern das Projekt von einer EU-Einheit kontrolliert wird (Abs. 3a).⁷⁵

73 Europäische Kommission, Oil Imports, [FAQ](#) v. 29. Oktober 2025, Ziff. 16.

74 BMW, [Fragen und Antworten zu Russland-Sanktionen](#) (Stand: 31. Juli 2025), Nr. 39.

75 Art. 1 Nr. 5 Verordnung (EU) 2025/1494 des Rates v. 18. Juli 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L, 2025/1494 v. 19. Juli 2025.

4.1.3. Art. 3m VO 833/2014 – Rohöl-Embargo (Anhang XXV)

Art. 3m Abs. 1 VO 833/2014 verbietet den Kauf, die Einfuhr und die Verbringung – unmittelbar oder mittelbar – von Rohöl (KN⁷⁶ 2709 00) und Erdölerzeugnissen (KN 2710) gemäß Anhang XXV der VO 833/2014, sofern diese **ihren Ursprung in Russland haben oder aus Russland ausgeführt werden**.⁷⁷ Die Verbote gelten seit dem 5. Dezember 2022 für Rohöl und seit dem 5. Februar 2023 für Erdölerzeugnisse. Art. 3m Abs. 2 erstreckt das Verbot auf technische Hilfe, Vermittlungsdienste und Finanzierungsleistungen. Art. 3ma führt ein erweitertes Verbot ab 21. Januar 2026 für aus russischem Rohöl in Drittländern gewonnene Erdölerzeugnisse ein.

Ausnahmen bestehen u. a. für Pipeline-Lieferungen von Rohöl (KN-Code 2709 00) an bestimmte, geographisch abhängige Mitgliedstaaten (Art. 3m Abs. 3 lit. d) VO 833/2014). Dies betrifft derzeit insb. Ungarn und die Slowakei (Art. 3m Abs. 8 UAbs. 5, 6 VO 833/2014 hinsichtlich Weiterleitungen). Die **Ausnahme für Tschechien endete am 1. Juli 2025** (Art. 3m Abs. 3b VO 833/2014),⁷⁸ die Ausnahmen für Deutschland und Polen am 23. Juni 2023 (Art. 3m Abs. 3a VO 833/2014).⁷⁹ Für Bulgarien und Kroatien galten befristete Sonderregelungen (Art. 3m Abs. 5 und 6 VO 833/2014). Die **Notfallklausel** (Art. 3m Abs. 4 VO 833/2014) erlaubt bei vollständiger oder teilweiser Unterbrechung der Pipelinelieferungen den seewärtigen Bezug russischen Rohöls für die betroffenen Binnenstaaten als temporären Ersatz. Dies gilt allerdings nur, solange die Ausnahme nach Art. 3 Abs. 3 lit. d VO 833/2014 für den jeweiligen Mitgliedstaat Gültigkeit hat.

4.1.4. Art. 3r VO 833/2014 – Verbot von Weiterverladungsdiensten für russisches LNG

Art. 3r Abs. 1 verbietet die Erbringung von Weiterverladungsdiensten (Transshipment) im Gebiet der Union für LNG (KN-Code 2711 11 00) russischen Ursprungs oder russischer Herkunft. Abs. 2 erstreckt das Verbot auf alle unmittelbaren und mittelbaren Begleitdienste (technische Hilfe, Vermittlungsdienste, Finanzmittel und Finanzhilfe). Ergänzend besteht nach Abs. 7 eine monatliche Meldepflicht für das bloße Entladen von LNG an die zuständige nationale Behörde des Sitzstaats. Abweichend von den Verboten nach Abs. 1 und Abs. 2 können die zuständigen nationalen Behörden Weiterverladungsdienste gem. Art. 3r Abs. 3 VO 833/2014 genehmigen, wenn (i) die Wie-

76 KN-Codes (Kombinierte Nomenklatur der EU) sind ein achtstelliges Nummernsystem, mit dem Waren für Zollzwecke und Statistiken eindeutig klassifiziert werden. Der KN-Code basiert auf dem weltweit gültigen Harmonisierten System (HS) der Weltzollorganisation. Unionsrechtliche Grundlage ist die Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates v. 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. L 256 v. 7. September 1989, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Januar 2026).

77 Zur Entwicklung der russischen Ölexporte vgl. im Überblick [Russia Fossil Tracker](#), Payments to Russia for fossil fuels since 24. February 2022; [Centre for Research on Energy and Clean Air](#), September 2025 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions, Stand 14. Oktober 2025.

78 Art. 1 Nr. 4 Verordnung (EU) 2025/1494 des Rates v. 18. Juli 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L, 2025/1494 v. 19. Juli 2025.

79 Art. 1 Nr. 18 Verordnung (EU) 2023/1214 des Rates v. 23. Juni 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 159I v. 23. Juni 2023, S. 1.

derverladung für die Beförderung in einen Mitgliedstaat erforderlich ist und (ii) dieser Mitgliedstaat bestätigt hat, dass die Wiederverladung zur **Gewährleistung seiner Energieversorgung erforderlich** ist.⁸⁰

4.1.5. 3ra, 3u VO 833/2014 – LNG-Importverbot

Art. 3ra Abs. 1 VO 833/2014 verbietet ab dem 25. April 2026 den unmittelbaren und mittelbaren Kauf, die Einfuhr und die Verbringung von russischem LNG (KN-Code 2711 11 00). Abs. 3 erstreckt das Verbot auf alle Hilfs- und Begleitdienste. Das Verbot gilt extraterritorial für EU-Personen unabhängig vom Bestimmungsort der Ware (Art. 13 VO 833/2014).⁸¹ Eine Altvertragsausnahme gilt nach Abs. 2 für vor dem 17. Juni 2025 geschlossene Langzeitverträge bis zum 1. Januar 2027.

Art. 3u Abs. 1 verbietet den Kauf, die Einfuhr und die Verbringung russischen LNG über **nicht an das Erdgasverbundnetz angeschlossene Terminals** der Union. Abs. 2 erstreckt das Verbot auf alle Begleitdienste. Abs. 4 nimmt die Lieferung vom Festland eines Mitgliedstaats an seine Gebiete in äußerster Randlage ausdrücklich aus.

Das Verbot in Art. 3ra Abs. 1 VO 833/2014 gilt absolut und sieht keinen Genehmigungsvorbehalt für Energieversorgungsnotlagen vor. Demgegenüber sieht der – enger gefasste und mit Inkrafttreten des umfassenderen Importverbots gem. in Art. 3ra Abs. 1 VO 833/2014 primär für isolierte Terminals relevante – Art. 3u VO 833/2014 zwei Ausnahmeklauseln vor: Gem. Art. 3u Abs. 5 VO 833/2014 kann die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, dessen LNG-Terminal nicht an das Erdgasverbundnetz angeschlossen ist, den Kauf, die Einfuhr oder die Verbringung genehmigen, wenn das LNG von einem Terminal in einem anderen Mitgliedstaat stammt, das seinerseits an das Verbundnetz angeschlossen ist, und der Kauf, die Einfuhr oder die Verbringung der **Sicherstellung der Energieversorgung** dient. Gem. Art. 3u Abs. 6 VO 833/2014 kann die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, der nicht direkt an das Erdgasverbundnetz eines anderen Mitgliedstaats angeschlossen sind und der die erste kommerzielle Lieferung aufgrund seines ersten langfristigen Erdgasversorgungsvertrags nach dem 20. Juli 2025 erhält, ebenfalls eine Genehmigung erteilen, wenn der Kauf, die Einfuhr oder die Verbringung der **Sicherstellung der Energieversorgung des betreffenden Mitgliedstaats** dient.

4.1.6. Art. 5aa – Transaktionen mit bestimmten staatseigenen Unternehmen

Art. 5aa VO 833/2014 untersagt EU-Personen, unmittelbar oder mittelbar Geschäfte mit den in Anhang XIX gelisteten russischen Staatsunternehmen (u.a. Rosneft, Transneft, Gazprom Neft) vorzunehmen oder diesen in sonstiger Weise Leistungen zu erbringen. Das Verbot erfasst auch die Erfüllung bestehender Verträge nach dem 15. Mai 2022 sowie jede ökonomisch vorteilhafte Leistung außerhalb vertraglicher Bindungen.⁸² Zudem ist seit dem 22. Oktober 2022 die Über-

80 Europäische Kommission, LNG Transshipments, [FAQ](#) v. 24. März 2025, Ziff. 5.

81 Europäische Kommission, Liquefied Natural Gas (LNG) Import Ban, [FAQ](#) v. 21. November 2025, Ziff. 2.

82 Europäische Kommission, State-owned Enterprises, [FAQ](#) v. 21. November 2025, Ziff. 1; BMW, [Fragen und Antworten zu Russland-Sanktionen](#) (Stand: 31. Juli 2025), Nr. 36b.

nahme von Leitungsposten in den betroffenen Einrichtungen verboten (Art. 5aa Abs. 1a). Genehmigungspflichtige Ausnahmen vom Verbot nach Art. 5aa Abs. 1a bestehen für die in Art. 5aa Abs. 1c, 1d und 1e aufgeführten Fälle, die insb. die Auflösung von Joint Ventures oder die **Sicherstellung der kritischen Energieversorgung** betreffen. Abweichend von Art. 5aa Abs. 1b können die zuständigen Behörden genehmigen, einen Posten in den Leitungsgremien einer der in Abs. 1b genannten juristischen Person, Organisation oder Einrichtung zu bekleiden, nachdem sie festgestellt haben, dass es **für die Sicherstellung der kritischen Energieversorgung erforderlich** ist, einen solchen Posten zu bekleiden.

4.1.7. Art. 5n – Dienstleistungsverbote

Art. 5n VO 833/2014 untersagt EU-Personen, russischen Gebietsansässigen sowie in Russland genutzten Einrichtungen, ein breites Spektrum wissensbasierter Dienstleistungen zu erbringen. Erfasst sind u. a. Wirtschaftsprüfung, Buchführung, Steuerberatung, Unternehmens- und PR-Beratung, Rechtsberatung (mit Ausnahme der Wahrnehmung von Verteidigungsrechten), Architektur- und Ingenieurleistungen, IT-Beratung einschließlich IT-Sicherheitsdienstleistungen und KI-gestützte Dienstleistungen.⁸³ Das Verbot gilt unabhängig davon, ob die Leistung aus der Union heraus oder durch eine in einem Drittland ansässige EU-Person erbracht wird. Als energiebezogene Ausnahme zu diesen Verboten sieht Art. 5n Abs. 10 lit. d) VO 833/2014 vor, dass Dienstleistungen zulässig sind, die für das Funktionieren kritischer Infrastrukturen – einschließlich der **Energieversorgungsinfrastruktur** – in der Union oder in einem Drittland zwingend erforderlich sind. Das Merkmal der kritischen Infrastruktur⁸⁴ umfasst insb. Energieerzeugungs-, -übertragungs- und -verteilungsanlagen, Pipelinesysteme und Speicherinfrastruktur.

4.1.8. Art. 5p – Speicherkapazitäten für Erdgas

Art. 5p Abs. 1 VO 833/2014 verbietet die Bereitstellung von Gasspeicherkapazität⁸⁵ für russische Staatsangehörige, in Russland ansässige natürliche Personen sowie russische juristische Personen und deren Mehrheitstöchter oder in deren Namen handelnde Einrichtungen. Ausgenommen ist der zu Speicherzwecken genutzte Teil von Flüssigerdgasanlagen. Abweichend von Abs. 1 können die zuständigen nationalen Behörden gem. Abs. 3 die Bereitstellung von Speicherkapazität unter geeigneten Bedingungen genehmigen, nachdem sie festgestellt haben, dass dies **für die Sicherstellung der kritischen Energieversorgung in der Union erforderlich ist**. Diese Derogation ist

83 Europäische Kommission, Provision of Services, [FAQ](#) v. 22. Januar 2026, Ziff. 1 ff.

84 Vgl. Art. 2 Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates, ABl. L 333 v. 27. Dezember 2022, S. 164; Richtlinie (EU) 2022/2557 (CER-Richtlinie) und die jeweiligen nationalen Umsetzungsakte, in Deutschland das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen, BGBl. I 2026 Nr. 66 v. 16. März 2026.

85 Vgl. Art. 2 Nr. 31 Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2023/1791 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/73/EG, [ABl. L, 2024/1788](#), 15. Juli 2024; Art. 2 Nr. 29 Verordnung (EU) 2024/1789 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Juni 2024 über die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas sowie Wasserstoff, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 und (EU) 2022/869 sowie des Beschlusses (EU) 2017/684 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, [ABl. L, 2024/1789](#), 15. Juli 2024.

nach dem allgemeinen Grundsatz der engen Auslegung von Sanktionsausnahmen auf echte Versorgungsengpasslagen beschränkt. Die genehmigende Behörde unterrichtet gemäß Art. 5p Abs. 4 die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission innerhalb von zwei Wochen nach Genehmigungserteilung.

4.2. Zuständige Behörden in Deutschland

Bei der operativen Umsetzung der EU-Sanktionen gegen Russland wirken verschiedene Bundes- und Landesbehörden entsprechend ihrer Zuständigkeiten und Kompetenzen zusammen. Das **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)** ist zuständig, wenn sich Verbote oder Genehmigungspflichten auf die Lieferung von Gütern oder auf die Erbringung von nicht-finanzbezogenen Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gütern beziehen. Zudem ist das BAFA zuständig für Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich eingefrorener wirtschaftlicher Ressourcen. Die Zuständigkeit für Genehmigungen im Bereich der Finanzbeschränkungen (Geldtransfers, Wertpapiergeschäfte) liegt bei der **Deutschen Bundesbank**. Der **Zoll** überwacht die EU-Sanktionen insbesondere in den Bereichen Ein- und Ausfuhr und trifft die geeigneten operativen Maßnahmen, ggf. in enger Abstimmung mit dem BAFA, sofern sich beispielsweise Fragen zur sanktionsrechtlichen Erfassung bestimmter Güter stellen. Die **Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung** hat insbesondere Ermittlungs- und Überwachungsaufgaben betreffend die Einhaltung des aus einer EU-Listung folgenden Einfriergebots und Bereitstellungsverbots. Für die Beschlagnahme oder anderweitige Sicherstellung von eingefrorenen Vermögensgegenständen sind nach deutschem Recht die Behörden zuständig, die mit der **Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung** (insb. **Staatsanwaltschaften**) betraut sind.

4.3. Zusammenfassung

Die VO 833/2014 sieht ein differenziertes System sektoraler **Energie-Derogationen vor** (Pipeline-gas-Ausnahmen in Art. 3m Abs. 3 lit. d, Versicherungs- und Transportausnahmen in Art. 3n, humanitäre Genehmigungsmöglichkeiten in Art. 12b, „critical energy supply“-Klauseln in Art. 3a Abs. 3a, Altvertrags- und Übergangsregelungen). Über deren Inanspruchnahme entscheiden in Deutschland das BAFA, das BMWF und – im leitungsgebundenen Bereich – die Bundesnetzagentur. Eine eigenmächtige Ausweitung der Ausnahmen durch nationale Auslegung wäre unionsrechtswidrig. Die nationalen Behörden unterliegen der Pflicht zur einheitlichen, restriktiven Auslegung der Ausnahmen im Lichte des Verordnungstextes und der Kommissionsguidance.

5. **Rechtliche Handlungsspielräume der Bundesländer zur Entlastung der Bürger bei Energieversorgungskrisen**

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über zwei wesentliche rechtliche Handlungsspielräume der Bundesländer zur direkten finanziellen Entlastung der Bürger im Fall von Energieversorgungskrisen. Damit beantwortet dieser Sachstand die folgenden beiden Fragen:

- Welche Kompetenzen haben die Bundesländer zur Anpassung verschiedener **Steuern**?
- Welche Kompetenzen haben die Bundesländer zur direkten Entlastung durch **Zahlungen** und Förderungen?

5.1. Steuersenkungen

5.1.1. Bundeskompetenzen im Steuerbereich

Die wesentlichen Gesetzgebungskompetenzen im Steuerrecht hat der Bund, z. B. bei der Einkommens- und Umsatzsteuer.⁸⁶ Auch die CO₂-Bepreisung geht auf ein Bundesgesetz zurück, das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG).⁸⁷

5.1.2. Verbleibende Spielräume der Bundesländer

Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verbleibt den Ländern ein nur sehr eingeschränkter Handlungsspielraum zur steuerlichen Entlastung der Bürger bei Energieversorgungskrisen. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder definiert Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG:

„Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die **örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern**, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.“⁸⁸

Steuern sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „örtlich“, wenn sie an „örtliche Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen können“.⁸⁹ Beispiele für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern sind die Fischereisteuer, Hundesteuer, Jagdsteuer, Reitpferdesteuer, Spielgerätesteuer, Tourismusabgabe oder Übernachtungssteuer.⁹⁰ In diesen Bereichen besteht daher grundsätzlich Spielraum für die Bundesländer, die Bürger zu entlasten.

Zudem können die Bundesländer gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG vom Grundsteuergesetz (GrStG)⁹¹ des Bundes abweichen.⁹²

86 Überblick bei: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Steuerkompetenzen von Bund und Ländern, Ausarbeitung vom 23. Februar 2022, [WD 4 - 3000 - 020/22](#).

87 [Brennstoffemissionshandelsgesetz](#) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. I Nr. 70) geändert worden ist.

88 Hervorhebung durch Verf.

89 BVerfGE 65, 325 (349); BVerfGE 98, 106 (124); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl., Art. 105 Rn. 41.

90 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 105 Rn. 44.

91 [Grundsteuergesetz](#) vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 32 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 387) geändert worden ist.

92 Stand 21. Februar 2025: 13 Bundesländer, <https://datenbank.nwb.de/Dokument/1062830/>.

5.2. Entlastungsmöglichkeiten durch direkte Zahlungen und Förderungen

Eine weitere Möglichkeit der Entlastung der Bürger besteht in direkten Zahlungs- und Förderinstrumenten.

5.2.1. Direktzahlungen

Seit längerer Zeit werden bereits Mechanismen direkter Auszahlungen zur Entlastung in Energiekrisen diskutiert.⁹³

Nach dem Konnexitätsprinzip darf der Bund Maßnahmen grundsätzlich nur finanzieren, wenn er auch für die Verwaltung zuständig ist (Art. 104a Abs. 1 GG). Dies gilt auch für Subventionen.⁹⁴ Die Verwaltungskompetenz liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 83 GG). Hiervon lassen sich Abweichungen argumentieren, z. B. über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG (selbständige Bundesoberbehörden für „Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“).⁹⁵ Für Geldleistungsgesetze sieht das Grundgesetz Ausnahmen vor: Art. 104a Abs. 3, 104b und 104c GG ermöglichen eine Bundesfinanzierung auch ohne eigene Verwaltungskompetenz. Die Zuständigkeit von Bund und Ländern ist jeweils im Einzelfall voneinander abzugrenzen.

Das Haushaltsrecht gibt zudem vor, dass Zuwendungen nur veranschlagt werden dürfen, wenn der Bund bzw. das Land an der Erfüllung des betreffenden Zwecks durch Stellen außerhalb der Verwaltung ein erhebliches Interesse hat, welches ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann (für Bund und Länder: § 14 Haushaltsgrundsätze-gesetz; für den Bund § 23 Bundeshaushaltsordnung bzw. entsprechende Landeshaushaltsordnung).⁹⁶

5.2.2. Aufgaben der Länder

Die Länder können somit grundsätzlich in ihrem Aufgabenbereich entsprechende Förderprogramme und Unterstützungsleistungen vorsehen. Hierzu gehört insbesondere der Vollzug von Landesgesetzen und somit beispielsweise:

- Bildung und Wissenschaft⁹⁷

93 Handelsblatt vom 11. Mai 2026, [Kommt die Entlastung per Direktzahlung jetzt doch?](#).

94 BVerfGE 22, 180 (216 f.); Kämmerer, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 124 Rn. 29: „In der Regel folgt die Kompetenz für die Vergabe von Subventionen dem Sachzusammenhang mit der Zuständigkeit für den Sachbereich, auf den der wirtschaftliche Vorteil bezogen ist“.

95 Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 87 Rn. 27.

96 Bungenberg/Motzkus, Die Praxis des Subventions- und Beihilfenrechts in Deutschland, WiVerw 2013, 76 (82).

97 Überblick bei: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, Ausarbeitung vom 24. Juni 2014, [WD 3 - 3000 - 125/14](#).

- Kultur⁹⁸
- Regionale Wirtschaftsförderung⁹⁹
- Wohnungs- und Städtebau¹⁰⁰
- Regionale Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen¹⁰¹
- Teile des Gesundheitswesens¹⁰²

5.2.3. Rechtliche Grenzen durch das EU-Beihilfenrecht

Staatliche Förderungen und Zahlungen können dem EU-Beihilfenrecht unterfallen. Das EU-Beihilfenrecht ist ein Teil des EU-Wettbewerbsrechts und regelt staatliche Beihilfen an Unternehmen, um den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt zu schützen.¹⁰³ Es soll verhindern, dass staatliche Unterstützungen einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige unzulässig bevorzugen und dadurch den Wettbewerb verzerren.¹⁰⁴ Dabei müssen Direktzahlungen oder Förderungen, die dem EU-Beihilfenrecht unterfallen, zunächst von der EU-Kommission genehmigt werden.

Vor dem Hintergrund der Krise im Nahen Osten hat die EU den Mitgliedstaaten zuletzt genehmigt, mehr Beihilfen für Industrie und Landwirte zu gewähren.¹⁰⁵ Die EU-Kommission hat dafür bis Ende 2026 einen befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr und energieintensive Industrien gesetzt.¹⁰⁶

6. Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK) und unilaterales Handeln Deutschlands

Abschließend geht die Arbeit auf die Frage ein, inwieweit erhebliche Beeinträchtigungen der Energieversorgung, bis hin zu Lieferstopps, die die wirtschaftliche Stabilität gefährden, einen

98 Überblick bei: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Förderung ausgewählter Bereiche von Kultur und Kulturwissenschaft, Ausarbeitung vom 27. Februar 2014, [WD 10 - 3000 - 019/14](#), S. 5 ff.

99 Wieland, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts 1. Aufl. 2021, § 8 Rn. 62.

100 Überblick zur Kompetenzverteilung im Städtebau bei Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 260 ff.

101 Überblick zur Kompetenzverteilung im Bereich Infrastruktur bei Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87f, Rn. 88 ff.

102 Überblick bei Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 69 ff.

103 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzliche Förderung der Transformation von Wärmenetzen, Sachstand vom 9. Juli 2025, [WD 5 - 3000 - 051/25](#).

104 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/state-aid.html>.

105 Vgl. Handelsblatt vom 29. April 2026, [EU erlaubt mehr Staatshilfen für Industrie und Landwirte](#).

106 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, [Pressemitteilung](#) vom 29. April 2026.

Ausstieg von unionsrechtlichen Sanktionsmaßnahmen gegen russische Energielieferungen begründen können und ob Art. 62 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (im Folgenden: WVK) betreffend den Wegfall der Geschäftsgrundlage rechtlich eine Einschränkung oder Anpassung unionsrechtlicher Verpflichtungen bis hin zu einer möglichen Infragestellung ihrer Bindungswirkung begründen kann. Daran schließt die Frage an, in welchem Umfang sich daraus für Deutschland Handlungsspielräume für ein eigenständiges Handeln zur Sicherung der Energieversorgung ergeben können.

6.1. Anwendungsbereich des Art. 62 WVK

Art. 62 WVK regelt die *clausula rebus sic stantibus* für völkerrechtliche Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten. Voraussetzungen sind eine grundlegende, von den Parteien nicht vorhergesehene Änderung der bei Vertragsschluss bestehenden Umstände, deren Fortbestand wesentliche Grundlage der Zustimmung war und die die Tragweite der nach dem Vertrag noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten würde.

6.2. Verhältnis zum EU-Sekundärrecht

Eine (Sanktions-)Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein hoheitlicher Rechtsakt eines supranationalen Organs (Rat) auf Grundlage einer in den Primärverträgen niedergelegten Ermächtigung (hier Art. 215 AEUV). Sie unterliegt dem unionsinternen Rechtsregime, nicht der WVK. Der EuGH hat in *Costa/E.N.E.L.* und in zahlreichen Folgeentscheidungen klargestellt, dass das Unionsrecht „einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt“ und sich gerade dadurch von gewöhnlichem Völkerrecht unterscheidet.¹⁰⁷

In der Rs. C-162/96 (*Racke*) hat der EuGH festgestellt, dass Art. 62 WVK als Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts auch die Union bindet, aber nur im Kontext völkerrechtlicher Abkommen, die die Union mit Drittstaaten geschlossen hat.¹⁰⁸ Das zugrundeliegende Verfahren betraf die Suspendierung des Kooperationsabkommens EWG/Jugoslawien durch eine Ratsverordnung. Die Übertragung dieser Rechtsprechung auf das *innere* Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Unionssekundärrecht ist ausgeschlossen: Mitgliedstaaten können sich nicht auf Art. 62 WVK berufen, um sich der Anwendung einer Verordnung zu entziehen. Eine solche Berufung wäre mit dem Grundsatz der einheitlichen Geltung des Unionsrechts unvereinbar (so. oben Ziff. 2.1.).

6.3. Anwendbarkeit auf GASP-Beschlüsse

Gleiches dürfte für den der Sanktionsverordnung zugrundeliegenden¹⁰⁹ GASP-Beschluss gelten. Die GASP nimmt insoweit eine Sonderstellung in der sonst supranationalen Unionsrechtsord-

107 Vgl. EuGH, Gutachten v. 14. Dezember 1991, 1/91, EWR, Rn. 21; Gutachten v. 18. Dezember 2014, 2/23, EMRK-Beitritt II, Rn. 166 ff.; Urteil v. 18. Dezember 2025, Rs. C-448/23, Kommission/Polen, Rn. 167.

108 EuGH, Urteil v. 16. Juni 1998, Rs. C-162/96, *Racke*, Rn. 53 ff.

109 Vgl. *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 11.

nung ein, als sie – auch nachdem die EU für sämtliche Bereiche des Unionsrechts Rechtspersönlichkeit erlangt hat¹¹⁰ – weitgehend intergouvernemental strukturiert ist.¹¹¹ So werden etwa Beschlüsse des Rates gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 31 Abs. 1, Art. 42 Abs. 4 EUV weiterhin einstimmig gefasst. Auch ist der EuGH – abweichend von Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV – für die GASP grundsätzlich¹¹² nicht zuständig mit Ausnahme der GASP-Beschlüsse „über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen“, vgl. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 7 EUV.¹¹³ Gleichwohl bleiben die Bestimmungen über die GASP integraler Bestandteil der autonomen Unionsrechtsordnung, die die Mitgliedstaaten und die Union durch primärrechtliche Grundsätze und Grundprinzipien (ver-)bindet.¹¹⁴ Der EuGH hat in der Rs. C-162/96 (Racke) nicht zwischen den supranationalen (damals: gemeinschaftsrechtlichen) und den intergouvernementalen Bestandteilen der Union unterschieden, die bereits zum Entscheidungszeitpunkt beide Elemente umfasste. Eine Anwendung des völkerrechtlichen Grundsatzes gem. Art. 62 WVK dürfte den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 24 Abs. 3 EUV widersprechen, die Ziele der EU im Bereich des auswärtigen Handelns aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität zu unterstützen.¹¹⁵ EuGH-Rechtsprechung zum unilateralen Aussetzen

Der EuGH hat wiederholt entschieden, dass Mitgliedstaaten Unionsrecht nicht unilateral aussetzen oder modifizieren können. Selbst Gegenseitigkeitserwägungen gegenüber pflichtwidrig handelnden anderen Mitgliedstaaten rechtfertigen keine eigene Vertragsverletzung.¹¹⁶ Der einschlägige Rechtsbehelf eines Mitgliedstaats, der eine Verordnung für rechtswidrig oder unzumutbar

-
- 110 Vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3, 47 EUV sowie zur Zuständigkeit der EU im Bereich der GASP: Art. 2 Abs. 4 AEUV. Zum Ganzen ausführlich: *Pechstein*, Die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon Kompetenz-, Wirkungs-, Haftungs- und Grundrechtsfragen, JZ 2010, S. 425 ff.
- 111 Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/13, 2 BvE 7/15, Rn. 104: „Die GASP stellt (weiterhin) eine im Wesentlichen intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten dar“; Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Lissabon, Rn. 390; *Pechstein*, Die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon Kompetenz-, Wirkungs-, Haftungs- und Grundrechtsfragen, JZ 2010, S. 425 (427).
- 112 Vgl. aber EuGH, Urteil v. 10. September 2024, verb. Rs. C-29/22 P und 44/22 P, KS und KD/Rat, Rn. 60 ff.
- 113 Vgl. EuGH, Urteil vom 28. März 2017, Rs. C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company, vormals Rosneft Oil Company OJSC, Rn. 60 ff.
- 114 Vgl. Gutachten v. 18. Dezember 2014, 2/23, EMRK-Beitritt II, Rn. 254-257; EuGH, Urteil v. 10. September 2024, verb. Rs. C-29/22 P und 44/22 P, KS und KD/Rat, Rn. 68. Vgl. aber zur Unanwendbarkeit von Grundsätzen, die – wie der *effet utile* – das supranationale Recht prägen: *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 42. Vgl. auch: Fachbereich EU 6, Zur Unionsrechtskonformität von GSPV-Ausbildungsmissionen auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union, Ausarbeitung [PE 6 - 3000 - 066/22](#) v. 22. November 2022, S. 10 f.
- 115 Vgl. zu dem aus Art. 24 Abs. 3 EUV folgenden Unterstützungsgebot und Beeinträchtigungsverbot: *Jahn*, in: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 87. EL Januar 2026, Art. 24 EUV, Rn. 38 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 12.
- 116 Vgl. EuGH, Urteil v. 29. Mai 1997, Rs. C-14/96, Denuit, Rn. 35; Urteil v. 23. Mai 1996, Rs. C-5/94, The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland), Rn. 20; Urteil v. 25. September 1979, Rs. 232/78, Kommission/Frankreich, Rn. 9.

hält, ist die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sowie ggf. der Eilrechtsschutz nach Art. 278, 279 AEUV.

6.4. Zusammenfassung

Art. 62 WVRK ist auf EU-Sekundärrecht im Innenverhältnis nicht anwendbar. Die Norm begründet keine Befugnis Deutschlands, die VO 833/2014 unilateral zu suspendieren. Unilaterales Aussetzen der Sanktionen durch Deutschland wäre eine Vertragsverletzung i.S.v. Art. 258, 260 AEUV.

* * *