

| | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Vom Leitungsbereich auszufüllen. | | |
| Eingangsdatum Leitung 08.07.2022 | Tagebuchnummer S-221018-062 | eDW-Nummer 2022.10.18/00006 |

| | | |
|---|---|-----------------|
| 18. Oktober 2022 zur Entscheidung Herrn Minister a.d.D. Betr.: Neue Versorgungssicherheits- bewertung Nord Stream 2 AG: überarbeiteter Textentwurf | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Vorabkopie</div> | BM |
| | | KoSt |
| | | PSt z.K. |
| | | St |

| | | | | |
|--|---------------------------------------|--------------|------------|--|
| Aktenzeichen | WEB4 - | | | |
| Bearb. | RL | Mitz. | UAL | AL |
| RR'in Brunkhorst (-6548) RD Schroeder-Selbach (-6378) | MR Rolle (-7378)Ro, IIB4, 18.10.22 | | | Maaß, II, 25.10.22 PhSt, WE, 07.11.22 |

Anlagen: 1) Versorgungssicherheitsbewertung Nord Stream 2 AG – Anhörungsentwurf
(Änderungsmodus)
2) Versorgungssicherheitsbewertung Nord Stream 2 AG – Anhörungsentwurf
Clean Version

I. Votum

- 1) Freigabe des finalisierten Textentwurfs
- 2) Abstimmung auf St-Ebene mit AA, BK-Amt, BMF (mit kurzer Frist)
- 3) Anschließend Übersendung an BNetzA mdB, die Anhörung der Verfahrensbeteiligten zur Zertifizierungsentscheidung einzuleiten

II. Sachverhalt und Stellungnahme

Im überarbeiteten Entwurf der VS-Bewertung, zu der die Beteiligten angehört werden müssen, wurde neben redaktionellen Anmerkungen auch das Thema der Sabotage der Nord Stream 1 und 2 Pipelines aufgenommen und bewertet.

Auf Basis dieses Entwurfs sollte nun rasch die Abstimmung mit AA, BK-Amt und BMF auf St-Ebene erfolgen.

Anschließend Versand an die BNetzA auf AL-Ebene. Die BNetzA wird den Anhörungsentwurf zusammen mit ihrem Beschlussentwurf den Verfahrensbeteiligten zur Anhörung übermitteln und den Verfahrensbeteiligten eine Woche Zeit zur Stellungnahme geben.

Die Rückmeldungen aus der Anhörung fließen dann hier in den endgültigen Entwurf ein, der dann nach Übersendung an BNetzA auf der Homepage des BMWK veröffentlicht werden kann. Daran schließt sich das Stellungnahmeverfahren bei der EU-KOM an.

Von einer Veröffentlichung bereits des Anhörungsentwurfs sollte abgesehen werden, um Vorwürfe zu vermeiden, BMWK habe sich nicht mehr angemessen mit den Rückmeldungen aus der Anhörung auseinandergesetzt, da es sich schon öffentlich festgelegt habe.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis | 2 |
| I. Entscheidung | 3 |
| II. Verfahrensgang | 4 |
| III. Gegenstand der Prüfung | 5 |
| 1. Prüfungsgegenstand und -maßstab | 5 |
| 2. Aktualisierung der Versorgungssicherheitsbewertung | 7 |
| 3. Entscheidungsgrundlagen | 8 |
| 4. Gefährdung der Versorgungssicherheit | 9 |
| a) Definition und Maßstab für die Annahme einer Gefährdung der Versorgungssicherheit.. | 9 |
| b) Berücksichtigung der Energiesolidarität..... | 11 |
| c) Europäische Versorgungssicherheit als Bestandteil der Prüfung des § 4b EnWG | 12 |
| IV. Gefährdung der Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union und Deutschland..... | 14 |
| 1. Liefereinstellungen in der EU | 15 |
| 2. Gezielte Nichtbefüllung der Gas-Speicher in Deutschland und Österreich unter russischer Kontrolle..... | 16 |
| 3. Rubel-Dekret | 17 |
| 4. Lieferreduzierungen und -unterbrechungen nach Deutschland..... | 19 |
| 5. Russische Sanktionen gegen Unternehmen..... | 21 |
| 6. Instrumentalisierung der Nord Stream 2 Pipeline | 21 |
| 7. Anschlag auf Nord Stream 2 und Nord Stream 1 | 22 |
| 8. Aktualisierung von Annahmen des Versorgungssicherheitsberichts vom 26. Oktober 2021... | 23 |
| V. Rückläufe Konsultation..... | 25 |
| VI. Berücksichtigung internationaler Verträge | 26 |
| VII. Bewertungsergebnis, Nebenbestimmungen..... | 27 |
| VIII. Entscheidung | 28 |

I. Entscheidung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat am [xy. Monat 2022] gemäß § 4b Abs. 2 und 3 EnWG folgende Entscheidung getroffen:

Die von der Antragstellerin begehrte Feststellung der Nichtgefährdung der Versorgungssicherheit in Deutschland und in der Europäischen Union im Sinne des § 4b EnWG kann nicht getroffen werden. Weder die von der Antragstellerin vorgelegten Unterlagen noch die eigenen Tatsachenermittlungen des BMWK ermöglichen die Feststellung der Unbedenklichkeit.

Die durch das BMWK zu treffende prognostische Bewertung kommt zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die Kontrolle durch das Staatsunternehmen PJSC Gazprom und die Russische Föderation eine Zertifizierung der Antragstellerin die Gasversorgungssicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union gefährdet.

II. Verfahrensgang

Die Antragstellerin, die Nord Stream 2 AG, Zug, Schweiz, beantragt die Zertifizierung als Unabhängige Transportnetzbetreiberin gemäß §§ 4a, 4b EnWG in Verbindung mit §§ 10 ff. EnWG für den im deutschen Hoheitsgebiet einschließlich des deutschen Küstenmeers (12 Seemeilenzone) befindlichen Abschnitt der zwischen Ust-Luga (Russische Föderation, hier: Russland) und Lubmin (Deutschland) verlaufenden Erdgasleitung „Nord Stream 2“.

Für dieses Zertifizierungsverfahren ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) zuständig. Die Antragstellerin hat diesbezüglich mit Schreiben vom 11. Juni 2021 einen Antrag bei der BNetzA gestellt (BK7-21-056). Das danach eingeleitete Verfahren ist seit dem 16. November 2021 vorläufig ausgesetzt, weil die Antragstellerin zur Vermeidung von Problemen hinsichtlich der Rechtsform eine Übertragung auf ein Tochterunternehmen (die Gas for Europe GmbH, Schwerin) angekündigt hatte.

Beantragt ein Transportnetzbetreiber oder -eigentümer, der von einer oder mehreren Personen aus einem Staat kontrolliert wird, der nicht der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehört (Drittstaat), die Zertifizierung als Betreiber eines Transportnetzes nach § 4a EnWG, soll gemäß § 4b Abs. 2 EnWG sichergestellt werden, dass dadurch die Sicherheit der Gasversorgung Deutschlands und der Europäischen Union nicht gefährdet wird. Dies wird gemäß § 4b Abs. 2 EnWG vom BMWK geprüft und ist für die BNetzA insoweit bindend (BT-Drucks. 17/6072, S. 53).

Mit Schreiben vom 9. Juli 2021, 3. September 2021 und 5. Oktober 2021 hat die Antragstellerin diesbezügliche Unterlagen zur Prüfung beim BMWK eingereicht.

Am 26. Oktober 2021 hat das BMWK eine Versorgungssicherheitsbewertung an die BNetzA übersandt, die die damalige Prognose enthält, wonach die Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union durch die Erteilung der Zertifizierung nicht gefährdet werde.

Wesentliche Gründe der seinerzeitigen Prognose bis zum 26. Oktober waren:

- Die Nord Stream 2-Pipeline stelle eine zusätzliche Leitungskapazität für den Erdgasimport dar und erschließe zudem neue Lieferquellen (Gasfelder im Norden der Halbinsel Jamal); dies wirke sich grundsätzlich positiv aus.
- In den vergangenen Jahren seien durch die Europäische Union systematisch Vorkehrungen getroffen worden, um einseitige Abhängigkeiten zu verringern bzw. die Resilienz gegen Versorgungsunterbrechungen zu stärken, wie z.B. Schaffung von physischen und virtuellen Reverse-Flow-Liefermöglichkeiten, Stärkung der Wettbewerbskontrolle und der Binnenmarktregeln, Schaffung neuer Importoptionen durch zusätzliche LNG-Infrastrukturen.
- Selbst wenn der Importanteil von russischem Gas steige, sei somit grundsätzlich nicht von einer Gefährdung der Versorgungssicherheit auszugehen, da die Resilienz gegen einseitige Abhängigkeiten in den vergangenen Jahren in der Europäischen Union deutlich verbessert worden sei und somit die neue Leitungskapazität (in Verbindung mit den durch sie

erschlossenen zusätzlichen Erdgasquellen) als zusätzlicher Versorgungsweg die Versorgungssicherheit stärken könne.

- Hervorgehoben wurde, dass dabei zugleich die Fortsetzung des vertraglich gesicherten Ukraine-Gastransits über 2024 hinaus zentral sei, um einen zusätzlichen Versorgungseffekt durch die Kapazität der Nord Stream 2 feststellen zu können.

In der abschließenden Gesamtbewertung vom 26. Oktober 2021 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Änderungen der tatsächlichen Situation zu Konsequenzen auch für bereits erteilte Zertifizierungen führen könnten:

„Eine (...) Gefährdung der Versorgungssicherheit ist danach, unter Berücksichtigung sämtlicher dem BMWi bekannten Tatsachen, vorliegenden Studien und Prognosen und der im Zuge des Zertifizierungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen Beteiligter sowie von Konsultationsbeiträgen europäischer Mitgliedstaaten, aus heutiger Sicht nicht festzustellen. Dabei handelt es sich um eine Betrachtung auf Basis heutiger Erkenntnisse unter Berücksichtigung konkret vorhersehbarer zukünftiger Entwicklungen oder Umstände. Bei substantieller Änderung maßgeblicher tatsächlicher Umstände kann die Zertifizierung nach § 4d EnWG durch die Bundesnetzagentur widerrufen oder mit Auflagen versehen werden.“

Nachdem die Antragstellerin der BNetzA die Umstellung des Zertifizierungsantrags auf ein Tochterunternehmen in deutscher GmbH-Rechtsform, angekündigt hatte, hat die BNetzA das Verfahren am 16. November 2021 vorläufig ausgesetzt.

Mit Schreiben vom 22. Februar 2022 an die BNetzA hat das BMWK den Versorgungssicherheitsbericht vom 26. Oktober 2021 zurückgezogen. Dies hat das BMWK mit der veränderten Situation am deutschen und europäischen Gasmarkt des vergangenen Winters und der Zuspitzung der geostrategischen Entwicklung begründet. Insbesondere angesichts der russischen Eskalation mit Blick auf die Ukraine und dem Völkerrechtsbruch durch die Anerkennung zweier „Volksrepubliken“ sei nicht auszuschließen, dass dies Auswirkungen auf die im Rahmen der Zertifizierung des Transportnetzbetreibers zu prüfende Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union habe, was eine Neubewertung erforderlich mache.

Dem kommt das BMWK mit dem vorliegenden aktuellen Versorgungssicherheitsbericht nach.

Das BMWK hat den EU-Mitgliedstaaten Estland, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn erstmals am 28. September 2021 und neuerlich am 15. September 2022 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Vor Erlass der Zertifizierungsentscheidung durch die BNetzA wird der Antragstellerin und den weiteren Verfahrensbeteiligten im Zuge einer Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

III. Gegenstand der Prüfung

1. Prüfungsgegenstand und -maßstab

Prüfungsgegenstand des Versorgungssicherheitsberichts gemäß § 4b Abs. 2, Abs. 3 EnWG ist die Frage, ob die beantragte Zertifizierung der Antragstellerin als Transportnetzbetreiberin die Sicherheit der Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland oder der Europäischen Union gefährdet.

§ 4b Abs. 2 S. 1 EnEG schreibt vor, dass die Zertifizierung

- nur zu erteilen ist, wenn die Entflechtungsvorgaben gemäß den §§ 8 oder 9 EnWG erfüllt sind oder den §§ 10 bis 10e EnWG genügen und
- das BMWK

„[...] feststellt, dass die Erteilung der Zertifizierung die Sicherheit der [...] Gasversorgung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union nicht gefährdet“.

Die Prüfung der Entflechtungsvorgaben nach § 4a EnWG erfolgt ausschließlich durch die BNetzA als der für die Zertifizierung zuständigen Behörde. Die Prüfung der Versorgungssicherheit durch das BMWK ist damit ein zweiter eigenständiger Prüfungsstrang, aber – wie auch aus der Gesetzesbegründung hervorgeht – mangels unmittelbarer Außenwirkung nicht als isoliert angreifbarer Verwaltungsakt anzusehen.¹ Die Entscheidung ist dabei unmittelbar bindend für die BNetzA.²

Konkretisierend bestimmt § 4b Abs. 3 S. 2 EnWG, dass das BMWK bei seiner Bewertung der Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit die folgenden Aspekte berücksichtigt:

- „1. die Rechte und Pflichten der Europäischen Union gegenüber diesem Drittstaat, die aus dem Völkerrecht, auch aus einem Abkommen mit einem oder mehreren Drittstaaten, dem die Union als Vertragspartei angehört und in dem Fragen der Energieversorgungssicherheit behandelt werden, erwachsen;*
- 2. die Rechte und Pflichten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber diesem Drittstaat, die aus einem mit diesem Drittstaat geschlossenen Abkommen erwachsen, soweit sie mit dem Unionsrecht in Einklang stehen, und*
- 3. andere besondere Umstände des Einzelfalls und des betreffenden Drittstaats.“*

Die Versorgungssicherheitsprüfung als zwingende Bedingung für die Zertifizierung geht zurück auf Art. 11 der Richtlinie 2009/73/EG, in dessen Absatz 3 festgelegt ist:

[Die Regulierungsbehörde] „verweigert die Zertifizierung, wenn nicht

a) [...]

b) der Regulierungsbehörde oder einer anderen vom Mitgliedstaat benannten zuständigen Behörde nachgewiesen wird, dass die Erteilung der Zertifizierung die Sicherheit der Energieversorgung des Mitgliedstaats und der Gemeinschaft nicht

¹ BT-Drs. 17/6072, S. 53

² BT-Drs. 17/6072, S. 53.

gefährdet. Bei der Prüfung dieser Frage berücksichtigt die Regulierungsbehörde oder die entsprechend benannte andere zuständige Behörde

i) die Rechte und Pflichten der Gemeinschaft gegenüber diesem Drittland, die aus dem Völkerrecht — auch aus einem Abkommen mit einem oder mehreren Drittländern, dem die Gemeinschaft als Vertragspartei angehört und in dem Fragen der Energieversorgungssicherheit behandelt werden — erwachsen;

ii) die Rechte und Pflichten des Mitgliedstaats gegenüber diesem Drittland, die aus den mit diesem geschlossenen Abkommen erwachsen, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen, und

iii) andere spezielle Gegebenheiten des Einzelfalls und des betreffenden Drittlands.“

2. Aktualisierung der Versorgungssicherheitsbewertung

Mit der hier vorgelegten Versorgungssicherheitsbewertung aktualisiert das BMWK seine frühere Prüfung vom 26. Oktober 2021. Die Befugnis hierzu ergibt sich schon aus allgemeinen Regeln, da die Bewertung keinen gesonderten Verwaltungsakt darstellt, weshalb sie bis zur Zertifizierungsentscheidung abgeändert werden kann.

Dieses Ergebnis wird im Rahmen einer systematischen Betrachtung bestätigt. Die Versorgungssicherheitsbewertung nach § 4b Abs. 2 und 3 EnWG ist als Entwurf gemeinsam mit dem Entscheidungsentwurf der BNetzA gemäß § 4b Abs. 5 EnWG der EU-Kommission zur Stellungnahme zuzuleiten. Die Kommission kann dann ihrerseits eine Stellungnahme abgeben. Liegt die Stellungnahme der Kommission vor, muss es möglich sein, die Versorgungssicherheitsbewertung im Hinblick auf die Stellungnahme und gegebenenfalls auch abweichende Auffassungen der EU-Kommission anzupassen. Ansonsten liefe in solchen Fällen die in § 4b Abs. 5 Satz 2 EnWG angeordnete Verpflichtung der BNetzA,

„der Stellungnahme der Kommission so weit wie möglich Rechnung zu tragen“

ins Leere. Insoweit ist es nicht nur sachgerecht, sondern zwingend geboten, dass das BMWK jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit haben muss, die eigene Versorgungssicherheitsbewertung anzupassen.

Im Übrigen sieht das EnWG gemäß § 4d auch nach Erteilung der Zertifizierung die Möglichkeit des Widerrufs oder nachträglicher Auflagen vor. Die Vorschrift dient ersichtlich auch dem Zweck, eine Versorgungssicherheitsbewertung dann zu widerrufen, wenn sich maßgebliche Umstände ändern, die sich auf das Ergebnis der Versorgungssicherheitsbewertung auswirken.

Erst recht ist damit eine Änderung möglich, wenn bereits während des noch laufenden Verfahrens Änderungen eintreten, die eine Bewertung oder den Entwurf einer Bewertung aufgrund geänderter Tatsachen oder anderer Erkenntnisse als nicht mehr richtig erscheinen lassen.

Bei seiner Bewertung, ob die Erteilung der Zertifizierung die Sicherheit der Gasversorgung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union gefährdet, hat das BMWK die aus völkerrechtlichen Vereinbarungen mit Drittstaaten erwachsenden Rechte und Pflichten der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Drittstaaten zu berücksichtigen (§ 4 b Abs. 3 S. 2 Nr. 1 u. 2 EnWG).

Seit der Abgabe der Versorgungssicherheitsbewertung vom 26. Oktober 2021 und der dort zu Grunde gelegten Tatsachen sind umfangreiche maßgebliche Änderungen der sicherheitspolitischen und energiewirtschaftlichen Sachlage eingetreten, die die erneute prognostische Bewertung erfordern.

3. Entscheidungsgrundlagen

Die Stellungnahme zu möglichen Gefährdungen für die Versorgungssicherheit ist in erster Linie eine politische Bewertung.³ Das BMWK trifft unter Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls eine „umfassende Gefahrenprognose“.⁴ Diese bezieht sich wegen des Anknüpfungspunktes der Drittstaatskontrolle im Gesetz, s. nachfolgend unter 4., auf Russland oder gleichbedeutend auf die Russische Föderation. Bei der kontrollierenden Person im Sinne des § 4b Abs. 1 EnWG handelt es sich um die Gazprom international projects LLC, Sankt Petersburg, Russland, als 100%ige Eigentümerin der Antragstellerin Nord Stream 2 AG, Zug, Schweiz. Die Gazprom international projects LLC ist ihrerseits 100%ige Tochter der PJSC Gazprom, Sankt Petersburg, die wiederum zu 50%+1 Aktie im Eigentum des russischen Staates steht.

Aus der Fassung des Art. 11 der RL 2009/73/EG ergibt sich, dass in erster Linie die Antragstellerin verpflichtet ist, den Nachweis zu führen.

Art. 11 Abs. 3 Satz 2 RL 2009/73/EG legt fest, dass die Regulierungsbehörde die Zertifizierung

„verweigert, wenn nicht [...] [dem BMWK] nachgewiesen wird, dass die Erteilung der Zertifizierung die Sicherheit der Energieversorgung des Mitgliedstaats oder der Gemeinschaft nicht gefährdet. [Hervorhebungen nur hier].

Diese Formulierung („verweigert“ anstelle von „kann verweigern“ o.Ä.) legt eine gebundene behördliche Entscheidung nahe, wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen, d.h. die Behörde darf dem Antrag nicht entsprechen, wenn die Nichtgefährdung nicht hinreichend belegt ist.

Zudem stellt die Formulierung auf den fehlenden Nachweis („wenn nicht nachgewiesen wird“) der fehlenden Gefährdung der Energieversorgungssicherheit ab. Auch diese doppelte Verneinung und die im Indikativ formulierte Rechtsfolge stützen die Auslegung, dass verweigert werden muss, wenn der Nachweis nicht vorliegt. Dies entspricht auch der Risikoverteilung, die für die Prüfung durch die EU-Kommission gilt. Art. 11 Abs. 5 RL 2009/73/EG besagt, dass die nationalen zuständigen Stellen die Stellungnahme der Kommission zur Frage einholen,

³ BT-Drs. 17/6072, 53.

⁴ Kohm, RdE Sonderheft 2020, 30 (33).

„ob [...] b) eine Gefährdung der Energieversorgungssicherheit der Gemeinschaft durch Erteilung der Zertifizierung ausgeschlossen ist.“

Eine überwiegend auf das die Norm prägende Unionsrecht abstellende Auslegung spricht daher sogar für eine vollständige Nachweispflicht der Antragstellerin, die den Nachweis der „Unbedenklichkeit“ erbringen müsste. Diese europarechtlichen Grundlagen müssen bei der nachfolgenden Prüfung Berücksichtigung finden.

Da diese „negative“ Nachweisführung an Grenzen stößt, soll zugunsten der Antragstellerin eine Auslegung Berücksichtigung finden, die nicht eine vollständige Nachweispflicht verlangt. Das heißt, dass es der Antragstellerin aufgrund der gesetzlichen Formulierung bei der Antragstellung zwar obliegt, die maßgeblichen Umstände darzulegen, weshalb die Versorgungssicherheit nicht gefährdet ist. Die hierzu beigebrachten Unterlagen und weitere, auf Tatsachen gestützte Erkenntnisse sind dann die maßgeblichen Grundlagen für die zu treffende Prognoseentscheidung und die besonderen Umstände des Einzelfalls. Bleiben substantielle Zweifel, müssen diese dann aber zu Lasten der Antragstellerin gehen.

Insoweit wird – zugunsten der Antragstellerin – im Rahmen des Versorgungssicherheitsberichts nicht nur geprüft, ob die Nichtgefährdung der Versorgungssicherheit (im Sinne einer Unbedenklichkeit) hinreichend dargelegt ist. Darüber hinaus wird auch geprüft, ob aus Sicht des BMWK eine Gefährdung der Versorgungssicherheit positiv zu prognostizieren ist.

4. Gefährdung der Versorgungssicherheit

a) Definition und Maßstab für die Annahme einer Gefährdung der Versorgungssicherheit

Maßgeblich ist nach dem gesetzlichen Wortlaut in § 4b Abs. 2 EnWG, dass die Erteilung der Zertifizierung des jeweiligen Fernleitungsnetzbetreibers die Sicherheit der Elektrizitäts- oder Gasversorgung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union nicht gefährdet.

Bisher hat sich kein einheitlicher Begriff der Versorgungssicherheit auf nationaler oder europäischer Ebene durchgesetzt⁵; dieser ist jeweils kontextbezogen auszulegen. Die Versorgungssicherheit ist zentraler Aspekt der Gemeinwohlzwecke des § 1 Abs. 1 EnWG. Nach der Gesetzesbegründung zu § 1 EnWG 1998 bedeutete Versorgungssicherheit vor allem eine mengenmäßig ausreichende Versorgung der Abnehmer. Weitere Aspekte der Versorgungssicherheit sind die nachhaltige und zuverlässige Versorgung der Energieabnehmer, deren Nachfrage nach Energie allgemein über die Breite der Energieträger kontinuierlich befriedigt wird.⁶

⁵ BT-Drs. 13/7274, S. 14.

⁶ U.a. Theobald/Kühling, 109. EL Januar 2021, EnWG § 1 Rn. 17; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim, 72. EL Februar 2021, AEUV Art. 194 Rn. 16; BerlKommEnR/Säcker, 4. Aufl. 2019, EnWG § 1 Rn. 5.

In diesem allgemeinen Kontext ist die Sicherheit der Energieversorgung zunächst in einem technischen Sinn zu verstehen.⁷ Insoweit geht es um technische Sicherheitsanforderungen, um den Schutz von Mensch und Umwelt zu gewährleisten.

Nicht ausreichend ist es aber, den Begriff auf Einzelaspekte zu verengen, wie sie in unterschiedlichen Konstellationen in der Energiewirtschaft verbreitet sind. Im Rahmen der hier vorzunehmenden Prüfung ist ein integrativer Ansatz geboten. Für die Versorgungssicherheitsprüfung sind nicht allein Fragen der (bloßen) technischen Versorgungssicherheit oder der formalen rechtlichen Einhaltung von Entflechtungsvorgaben entscheidend. Maßgeblich sind weitergehend auch die ansonsten vom Netzbetrieb losgelöste Frage nach der Versorgungssicherheit im physischen Sinne, nämlich die Frage nach einer tatsächlichen Versorgung von Kunden mit Erdgas und der Erfüllung der hierzu notwendigen Lieferverpflichtungen.

Dies bedeutet eine quantitative nachfragebezogene Dimension, die den Aspekt der „Versorgung“ (i.S. von tatsächlichen Energielieferungen) ins Zentrum rückt. Das Verständnis der Versorgungssicherheit lässt sich seinerseits in eine kollektive und eine individuelle Komponente unterteilen.⁸ Neben der Versorgung der einzelnen Haushaltskunden mit Energie (ohne, dass hierbei der Zweckbestimmung ein einklagbarer Anspruch zu entnehmen ist) ist demnach auch kollektiv die Versorgungssicherheit der Volkswirtschaft insgesamt erfasst.⁹

§ 4b Abs. 2 EnWG, basierend auf Art. 11 RL 2009/73/EG, knüpft die Erforderlichkeit dieser besonderen Versorgungssicherheitsbewertung maßgeblich an das Vorliegen der Drittstaatskontrolle („Wird ein Transportnetzbetreiber oder ein Transportnetzeigentümer von einer oder mehreren Personen aus einem oder mehreren Drittstaaten allein oder gemeinsam kontrolliert...“), aus der Versorgungssicherheitsrisiken erwachsen können. Anknüpfungspunkt der Prüfung ist nach der gewählten Gesetzesformulierung zugleich, ob der Drittstaat, dem die kontrollierende Person angehört, im Sinne einer Kontrollkette auf diese Einfluss nehmen kann, um die Versorgungssicherheit innerhalb der Bundesrepublik oder der Europäischen Union zu gewährleisten oder eben zu gefährden. Dies gilt offensichtlich besonders dann, wenn der Drittstaat, wie hier, zugleich Mehrheitseigentümer ist.

Nach dem Gesetzeszweck sind Prüfungsgegenstand auch nicht allein die Fragen eines sicherstellenden Netzbetriebs unabhängig von Einflussnahmen des kontrollierenden Unternehmens oder Staates. Denn solche Aspekte sind bereits von der entflechtungsrechtlichen Prüfung nach § 4a EnWG und dem entsprechenden Monitoring durch die BNetzA abgedeckt. Vielmehr geht es um die integrierte Betrachtung von Netzbetreiberrolle und Belieferungssituation, derer sich das kontrollierende vertikal integrierte Unternehmen bedient. Letztlich ist es ein Zusammenspiel zwischen dem Netzbetreiber, dem Lieferanten sowie dem diese Unternehmen kontrollierenden Drittstaat.

⁷ BT-Drs. 13/7274, 14.

⁸ Fehling, in: Leible/Lippert/Walter, 122 f.

⁹ Kment, in: Kment, EnWG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 4.

Auch aus dem Regelungskontext von Art. 11 der EU-Richtlinie 2009/73/EG, der dem § 4b EnWG zugrunde liegt, folgt weiter, dass die Kontrolle des zu zertifizierenden Leitungsbetreibers aus dem oder durch den Drittstaat kausal für die Gefährdung sein muss.

Typischerweise ergeben sich potentielle Versorgungssicherheitsrisiken dabei daraus, dass das kontrollierende Unternehmen bzw. der Drittstaat zugleich die Kontrolle über die mittels des Netzes transportierte Energie innehat. Dass die Zertifizierungs- und Versorgungssicherheitsprüfung im nationalen und europäischen Regulierungsrecht gezielt für Netzbetreiber geregelt ist, liegt dabei an deren Sonderstellung als natürliche Monopolisten.

Die Gefährdung der Versorgungssicherheit kann sich in diesem Sinne also nicht nur aus der Person der Antragstellerin selbst, sondern vor allem auch aus dem sie kontrollierenden Unternehmen bzw. Drittstaat ergeben. Deshalb sind auch das Verhalten und der Einfluss des Drittstaats bei der Prüfung zu berücksichtigen. Andernfalls wären, wie oben bereits ausgeführt, Risiken, die sich allein auf das Verhalten des kontrollierenden Drittstaats beziehen, von vornherein nicht relevant. Eine rein „entflechtungsorientierte“ Betrachtung des Netzbetreibers und des auf ihn wirkenden Einflusses des Drittstaats würde jedoch gerade nicht dem Sinn und Zweck der Versorgungssicherheitsbewertung entsprechen.

Deswegen werden im Rahmen der vorliegenden Prüfung auch Aspekte der Vertragstreue und Einhaltung von Lieferverpflichtungen des durch den Drittstaat kontrollierten und mit dem Netzbetreiber verbundenen Unternehmens betrachtet: Das sind insbesondere dessen Marktorientierung (im Gegensatz zu politischer Orientierung oder politischer Weisungsabhängigkeit), die Freiheit von Durchgriffen oder anderen Einflussnahmen durch das kontrollierende Unternehmen oder den Drittstaat auf den Netzbetreiber sowie die Vertragstreue und Verlässlichkeit des Drittstaats mit Blick auf die von ihm kontrollierten Energie-Exportaktivitäten bzw. der durch ihn kontrollierten Drittstaatsunternehmen.

b) Berücksichtigung der Energiesolidarität

Art. 11 Abs. 6 der RL 2009/73/EG und der ihn umsetzende § 4b Abs. 2 EnWG sehen ausdrücklich die Prüfung der Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit auch der Europäischen Union vor. Diese steht nach dem Wortlaut der Norm gleichberechtigt neben der Prüfung der Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit in Deutschland. Diese Prüfung konkretisiert den allgemeinen Grundsatz der Energiesolidarität nach Art. 194 Abs. 1 AEUV, der die Mitgliedstaaten zur Solidarität untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der Europäischen Union und ihren Politiken verpflichtet, auch im Sinne des OPAL-Urteils des EuGH vom 15. Juli 2021¹⁰.

Vor diesem Hintergrund sind nicht nur die Auswirkungen auf die Europäische Union als Ganzes, sondern auch die Auswirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten bei der Versorgungssicherheitsbewertung zu berücksichtigen. Das BMWK hatte vor diesem Hintergrund Nachbarmitgliedstaaten und

¹⁰ EuGH, Urteil vom 15.7.2021 – Deutschland/Polen (C-848/19 P), 2021, 766 („OPAL“).

weitere besonders von Lieferungen über Deutschland abhängige Mitgliedstaaten konsultiert. Dies ist in der abschließenden Einschätzung berücksichtigt und wird nachfolgend ausgeführt.

Auch im OPAL-Urteil des EuGH kommt zumindest mittelbar zum Ausdruck, dass eine isolierte Betrachtung des Leitungsbetriebs ohne Berücksichtigung der Kontrolle des Drittstaats auf den Einspeiser ein falsches Begriffsverständnis ist. Denn auch im Falle der OPAL-Leitung hatte Polen der Sache nach ebenfalls eine „integrative“ Betrachtung angestellt und auf die Marktmacht von Gazprom abgestellt.¹¹ Auch wenn der EuGH sich diese Auffassung nicht ausdrücklich zu eigen gemacht hat, so ist er der Argumentation auch nicht entgegengetreten und hat in der Folge dem Antrag Polens stattgegeben. Hätte der EuGH grundsätzliche Bedenken gegen einen integrativen Maßstab bei der Betrachtung im Falle der Kontrolle von Gazprom durch Russland, so hätte es nahe gelegen, in den Urteilsgründen darauf hinzuweisen.

c) Europäische Versorgungssicherheit als Bestandteil der Prüfung des § 4b EnWG

Beide Aspekte – die Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland und die der Europäischen Union – stehen gleichberechtigt nebeneinander. Das zeigt bereits der Wortlaut des § 4b Abs. 2 EnWG. Dort wird nicht nur die Gefährdung der Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch der Europäischen Union genannt. Im Ergebnis verankert der deutsche Gesetzgeber so die Frage der europäischen Versorgungssicherheit im nationalen Recht.

Mit anderen Worten: Eine Zertifizierung könnte auch dann nicht erfolgen, wenn zwar die Versorgungssicherheit in der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährdet wäre, zugleich aber die Zertifizierung der Leitung die europäische Versorgungssicherheit gefährdete.

Ist zumindest ein Mitgliedstaat der Europäischen Union insgesamt und mit einer Spürbarkeit betroffen, folgt hieraus bereits eine Beeinträchtigung der europäischen Versorgungssicherheit. Zugleich dürfte dies auch bedeuten, dass diese Betroffenheit im Rahmen der europäischen Energiesolidarität zu beachten ist. Diese steht mit – gegebenenfalls sogar niedrigeren – Eingriffsschwellen neben der hier zur betrachtenden Frage der Versorgungssicherheit.

Dem liegt wiederum der primärrechtliche Grundsatz der Energiesolidarität aus Art. 194 AEUV zugrunde, dem eine zentrale Bedeutung in Form des Tatbestandsmerkmals „Gefährdung der Versorgungssicherheit der Europäischen Union“ zukommt.

Zentraler Bestandteil der Versorgungssicherheit im Sinne des § 4b Abs. 2 EnWG ist daher einerseits die Frage nach einer Gefährdung der Versorgungssicherheit der Europäischen Union unter Beachtung des Grundsatzes der Energiesolidarität im Sinne des Art. 194 AEUV:

Der Grundsatz europäischer Energiesolidarität ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Solidaritätsgrundsatzes als einen der tragenden Pfeiler des Unionsrechts. Gemäß Art. 194 Abs. 1 Buchst. b) AEUV verfolgt die Energiepolitik „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter

¹¹ EuGH, Urteil vom 15.7.2021 – Deutschland/Polen (C-848/19 P), 2021, 766 (Rn. 63).

Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ unter anderem das Ziel der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union.

Von Bedeutung ist die energiepolitische Solidaritätsklausel damit gerade im Bereich der Versorgungssicherheit.¹²

In diesem Bereich zeichnet sich eine Wende vom Verständnis der Versorgungssicherheit als nationaler Aufgabe zu einem die Union als Ganze betreffenden Politikbereich ab.¹³ Die gegenseitige Solidarität verwehrt es einem Mitgliedstaat, sich – beispielsweise unter Hinweis auf interne politische Uneinigkeit – Hilfspflichten im Fall einer Versorgungskrise in einem anderen Mitgliedstaat zu entziehen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann die Versorgungssicherheit nicht allein durch eine Diversifizierung der Versorgung gewährleistet werden, sondern erfordert in prozeduraler Hinsicht auch Zusammenarbeit und Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander.

Der Grundsatz begründet nach der Rechtsprechung des EuGH die Pflicht der Union und ihrer Mitgliedstaaten, „im Rahmen der Energiepolitik der Union die Interessen aller Akteure zu berücksichtigen, die möglicherweise betroffen sind, und Maßnahmen zu vermeiden, die 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 beeinträchtigen könnten“.¹⁴

Die in der Vergangenheit geäußerten Zweifel¹⁵ hinsichtlich der Bedeutung und Rechtswirkungen der Energiesolidarität und insbesondere ihres Gewichts und ihrer Reichweite im Rahmen regulatorischer Einzelentscheidungen sind spätestens durch die OPAL-Entscheidung des EuGH¹⁶ geklärt. Denn durch diese Entscheidung ist die Bedeutung der Energiesolidarität in ihrem Gewicht erheblich gesteigert worden. Nach diesem Urteil ist klargestellt, dass der Grundsatz der Energiesolidarität zwischen den Mitgliedstaaten ein allgemein geltendes – sogar ohne weitere Konkretisierungsakte justiziables – Gebot des europäischen Primärrechts ist.

Ob das europäische Sekundärrecht, wie die RL 2009/73/EG, seinerseits ausdrücklich auf das Gebot der Energiesolidarität Bezug nimmt, ist bereits aus normhierarchischen Gründen nicht ausschlaggebend. Aus diesem Grund ist es geboten, den Grundsatz der Energiesolidarität auch dann ausreichend zu berücksichtigen, wenn das Sekundärrecht (wie der im Falle von OPAL einschlägige Art. 36 RL 2009/73/EG) gar keinen ausdrücklichen Hinweis enthält, sondern sich darauf beschränkt, die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit zum Prüfungsgegenstand zu erklären.

¹² Kommission, „Zweite Überprüfung der Energiestrategie: EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität“, KOM (2008) 781 endg.; Kommission, „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM (2007) 1 endg., S. 4, 12.

¹³ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 194 Rn. 5.

¹⁴ EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021 – Deutschland/Polen (C-848/19 P), 2021, 766, Rn. 71.

¹⁵ Z.B.: Kahl, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, S. 21 (49): „nur deklaratorische Bedeutung“.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021 – Deutschland/Polen (C-848/19 P), 2021, 766.

Deswegen muss dieses Gebot insbesondere auch dann gelten, wenn wie im hier einschlägigen Art. 11 Abs. 3 RL 2009/73/EG die Gefährdung der Versorgungssicherheit der Europäischen Gemeinschaft zum ausdrücklichen Prüfungsgegenstand erklärt wird.

In einem solchen Fall ist die Wahrung der Energiesolidarität ein zwingender Belang, der bei der Bewertung der Versorgungssicherheit Berücksichtigung finden muss.

Insoweit ist auch zu beachten, dass der Grundsatz der Energiesolidarität wiederum nicht auf die Wahrung der Versorgungssicherheit beschränkt ist, sondern darüber hinausgeht. Denn das Erfordernis der Gewährleistung der Versorgungssicherheit ist nur eine Ausprägung des Grundsatzes der Energiesolidarität, da Art. 194 Abs. 1 AEUV in seinen Buchst. a) bis d) vier verschiedene Ziele anführt, die mit der Energiepolitik der Union im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden.¹⁷

Inhaltlich beschränkt sich die Wirkung der Energiesolidarität zudem keineswegs auf Notsituationen, sondern sie ist allgemein zu beachten. Eine auf Notsituationen im Sinne des Art. 222 AEUV beschränkte Anwendbarkeit wird nach Auffassung des EuGH dem Solidaritätsgebot nicht gerecht. Vielmehr begründet Energiesolidarität den Auftrag, Krisensituationen vorzubeugen und in Kooperation zu bewältigen.

Zudem verpflichtet der Grundsatz nicht nur die Europäische Union und ihre Organe, sondern ist auch (und zuvörderst) von allen Mitgliedstaaten selbst zu beachten.

Auf dieser Grundlage kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der Freistellungsentscheidung für die OPAL-Leitung (nach Art. 36 RL 2009/73/EG) hätte geprüft werden müssen, welche Auswirkungen des Vorhabens auf die Nutzung anderer Leitungen und damit auf die Versorgungssicherheit anderer Mitgliedstaaten hat.

Dieser Gedanke ist auf die hiesige Situation und auf die Zertifizierungsentscheidung nach § 4b EnWG und die dort vorzunehmende Prüfung der Versorgungssicherheit zu übertragen:

Denn wenn die Berücksichtigung der Energiesolidarität im Hinblick auf regulatorische Entscheidungen zur OPAL-Leitung geboten ist, so kann für die Nord Stream 2-Leitung im Grundsatz kein anderer Maßstab gelten.¹⁸

Dementsprechend ist zu fragen, ob eine Zertifizierung der Nord Stream 2-Leitung Auswirkungen auf die Versorgungssituation in der Europäischen Union hätte bzw. ob von der Leitung derart schädliche Wirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten oder die Europäische Union als Ganzes mit einer derartigen Bedeutung ausgehen, die den Grundsatz der europäischen Energiesolidarität als gefährdet erscheinen lassen müssten.

IV. Gefährdung der Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union und Deutschland

¹⁷ EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021 – Deutschland/Polen (C-848/19 P), 2021, 766, Rn. 47.

¹⁸ So auch: Gundel, EuZW 2021, 758 (763).

Nach den dargelegten Maßstäben ist das BMWK bei der erneuten Prüfung des Sachverhalts – und insbesondere unter Zugrundelegung der seit der früheren Prüfung fundamental veränderten tatsächlichen Lage in Bezug auf die Versorgung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union mit russischem Erdgas – zu dem Ergebnis gekommen, dass nicht nur die Nichtgefährdung nicht hinreichend dargelegt ist (im Sinne einer Unbedenklichkeit), sondern dass vielmehr eine Gefährdung der Energieversorgungssicherheit anzunehmen ist. Die heutige Bewertung der seit dem 26. Oktober 2021 fundamental veränderten Sachlage kommt unter Anwendung des oben dargestellten Prüfungsmaßstabs zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die Kontrolle durch das Staatsunternehmen PJSC Gazprom und die Russische Föderation eine Zertifizierung der Antragstellerin die Versorgungssicherheit gefährdet. Dies betrifft sowohl die Gasversorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland als auch die der Europäischen Union.

Aufgrund der aktuellen Erfahrungen ist es wahrscheinlich, dass diese Leitung von russischer Seite als weiteres Instrument genutzt würde, um Gaslieferungen als politisches Druckmittel einzusetzen oder – wie es sich im gegenwärtigen Kontext des Krieges gegen die Ukraine darstellt – die Frage der Erfüllung von Gaslieferverpflichtungen gleichsam als Waffe einzusetzen.

Im Folgenden wird anhand der Geschehnisse nach der völkerrechtswidrigen Invasion Russlands in die Ukraine dargestellt, wie stark die russische Regierung auf die Erfüllung der vertraglichen Pflichten der russischen Unternehmen in der gesamten Lieferkette der Gasversorgung Einfluss nimmt und dabei die hohe Abhängigkeit der Importeure von den Gaslieferungen gezielt nutzt, um politisch Einfluss zu nehmen und die Versorgungssicherheit sowie die wirtschaftliche Stabilität der importierenden Länder zu schwächen.

1. Liefereinstellungen in der Europäischen Union

Im Rahmen des integrierten Verständnisses des (reinen) Netzbetriebs (technische Versorgungssicherheit; Einhaltung von Entflechtungsvorgaben) einerseits und der Versorgungssicherheit (Lieferung von Erdgas) andererseits ist mit Blick auf den letztgenannten Punkt entscheidend, ob mit unternehmerischen oder politisch motivierten Lieferunterbrechungen zu rechnen ist, an denen das den Netzbetreiber kontrollierende Unternehmen beteiligt ist.

Nicht entscheidend ist hierbei, ob die Lieferunterbrechungen formal dem jeweiligen Leitungsbetreiber (i.S. einer technischen Versorgungssicherheit) zuzurechnen sind oder formal eher in der Einflussosphäre des Lieferanten (Beeinträchtigung der Versorgung, Belieferung im eigentlichen Wortsinn) liegen, insbesondere dann nicht, wenn dieser Lieferant zugleich über eine Vielzahl von Leitungsverbindungen verfügt und deren Nutzung und Auslastung als Druckmittel einsetzen kann und dies praktisch auch tut. In Folge der Kriegshandlungen wurden die Lieferungen über die Ukraine (Grenzübergabepunkt Velke Kapusany) in die Europäische Union reduziert. Bereits seit Dezember 2021 gab es starke Schwankungen. Seit 13. Mai 2022 werden täglich nur noch ca. 36 Mio. m³/Tag geliefert. Vertraglich vereinbart sind 106 Mio. m³/Tag.

Die Reduktionen der Gaslieferungen wurden von der russischen Regierung und den staatlich beherrschten Tochterunternehmen mit unterschiedlichsten Ursachen begründet, die sich bei näherer

Betrachtung jedoch lediglich als vorgeschoben herausstellen, die Einstellung oder Reduktion der Gaslieferungen rechtlich nicht rechtfertigen oder die als einseitige, politisch motivierte Maßnahme erscheinen. In der Zusammenschau der Maßnahmen von Russland und der vom russischen Staat beherrschten Unternehmen der vergangenen Monate zeigt sich, dass diese ihre marktbeherrschende Position als dominierender Gaslieferant ausnutzen. Die Frage, ob und wann geliefert wird, ist unkalkulierbar geworden und wirkt willkürlich.

2. Gezielte Nichtbefüllung der Gas-Speicher in Deutschland und Österreich unter russischer Kontrolle

Bereits im Oktober 2021 zeichnete sich ab, dass die unter der Kontrolle des Gazprom-Konzerns stehenden bzw. mit dem Gazprom-Konzern verbundenen Speicher in Deutschland nicht befüllt wurden.

Seinerzeit ging das BMWK zunächst davon aus, dass die Nichteinspeicherung durch Russland daran lag, dass der vergleichsweise kalte Winter 2020/21 und der heiße Sommer 2021 zu leeren Erdgasspeichern in Russland geführt hätten und Russland zunächst die eigenen Speicher befüllte. Zudem kam es aufgrund eines Unfalls in einer sibirischen Aufbereitungsanlage zu erheblichen Produktionsausfällen von 6 bis 8 Mrd. m³ im Monat.

Statt einzuspeichern wurde dann aus den mit Gazprom verbundenen Speichern im Sommer sogar ausgespeichert, um Lieferverpflichtungen zu bedienen. Ende Oktober kündigte Präsident Putin an, dass ab 8. November 2021 die mit Gazprom verbundenen Speicher in Europa aufgefüllt werden. Ab diesem Zeitpunkt seien die Erdgasspeicher in Russland voll und die Priorität liege dann auf Westeuropa.¹⁹ Zum Zeitpunkt der Ankündigung waren die russischen Speicher schon über 90% gefüllt. Entgegen dieser Ankündigung wurde im November 2021 jedoch nur minimal eingespeichert. In den Folgemonaten wurde tatsächlich weiter mehr ausgespeichert als eingespeichert.

Besonders deutlich wird dies am Untergrundspeicher Rehden, der ca. 22% des deutschen Speichervolumens ausmacht. Dieser wird von der Speicherbetreiberin Astora GmbH betrieben, die über die Gazprom Germania GmbH zu 100% der PJSC Gazprom gehört.

| UGS Rehden | 2019/2020 | | 2020/2021 | | 2021/2022 | |
|------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------|
| | TWh | % | TWh | % | TWh | % |
| 1.10. | 43,5796 | 99,77 | 39,2047 | 88,08 | 3,4674 | 7,94 |
| 1.11. | 43,5724 | 99,75 | 39,005 | 87,63 | 4,1289 | 9,45 |
| 1.12. | 43,4988 | 99,59 | 34,5485 | 77,62 | 3,6966 | 8,46 |
| 1.01. | 42,529 | 97,36 | 27,0553 | 60,78 | 2,8585 | 6,54 |

¹⁹ Z.B. NZZ, 27.11.2021 „Russland hat die Trümpfe in der Hand“.

| | | | | | | |
|-------|---------|-------|---------|-------|--------|------|
| 1.02. | 42,5164 | 97,34 | 13,6435 | 30,65 | 1,5558 | 3,56 |
| 1.03. | 42,0406 | 96,25 | 8,8229 | 19,82 | 1,5247 | 3,49 |
| 1.04. | 41,4969 | 95 | 3,3881 | 7,76 | 0,2194 | 0,5 |
| 1.05. | 41,7879 | 95,67 | 3,2054 | 7,34 | 0,2677 | 0,61 |

Quelle: Zusammenstellung aufgrund Daten von <https://agsi.gie.eu/>

Im Vergleich der drei Jahre wird deutlich, dass der Speicher in Rehden im Winter 2019/2022 auch in den Wintermonaten erheblich gefüllt war (normale Speicher-Bewirtschaftung), im Winter 2020/2021 rapide entleert wurde und – durch ein Nichtbefüllen im Sommer/Herbst 2021 – im Winter 2021/2022 dem deutschen Markt fast keinerlei Gasmengen zur Verfügung stellen konnte.

Für die mangelnde Befüllung über einen so langen Zeitraum der unter russischem Zugriff stehenden Speicher gab es auch keine marktlichen Gründe. Dies zeigt sich bereits darin, dass die nicht unter russischer Kontrolle stehenden Gasspeicher von den Marktakteuren deutlich stärker befüllt worden waren: Während die von Russland kontrollierten Speicher am Stichtag 1. April 2022 zu 0,5% gefüllt waren, betrug zum selben Zeitpunkt der Speicherstand in den übrigen deutschen Gasspeichern zwischen 11,45% und 88,07%.

Die Nichtbefüllung im Sommer 2021 und erst recht nach dem 8. November 2021 trotz Ankündigung, dass befüllt werde, zeigt jedoch in der Zusammenschau und Retrospektive, dass offensichtlich im Jahr 2021 bereits Vorbereitungen getroffen wurden, um über Verknappung Einfluss auf den Gasmarkt und die Gaspreise zu nehmen. Zusammen mit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 und weiteren Entwicklungen auf dem Gasmarkt wird evident, dass die russische Regierung über das Staatsunternehmen Gazprom und die Tochter Gazprom Export vielfältig auf Liefermengen und Lieferrouten Einfluss genommen hat, um politischen Druck durch Einsatz von „Energie als Waffe“ aufzubauen, um die deutsche und europäische Unterstützung für die Ukraine zu schwächen und die westlichen Wirtschaftssanktionen anzugreifen. Aufgrund des evidenten Durchgriffs des russischen Staates über den Gazprom-Konzern hin zu konzerneigenen Netzbetreibern, ist zu erwarten, dass auch auf dem Weg über die Antragstellerin Einfluss auf den deutschen und europäischen Gasmarkt genommen werden würde.

3. Rubel-Dekret

Die Gasflüsse über die Jamal-Pipeline wurden am 27. April 2022 vollständig eingestellt. Grundlage war das Dekret Nr. 172 des russischen Präsidenten vom 31. März 2022, das die Nutzung der Jamal Pipeline verbietet. Dieses Vorgehen hatte der russische Präsident am 23. März 2022 angekündigt und mit „unrechtmäßigen Entscheidungen über das sogenannte Einfrieren russischer Guthaben“ durch den „kollektiven Westen“ begründet. Es wurde zudem angeordnet, dass Gaslieferungen nur noch in Rubeln zu bezahlen seien, mit der Folge, dass wenn diese neuen Zahlungsbedingungen nicht erfüllt werden, weitere Gas-Lieferungen auch für bestehenden Verträge nach russischem Recht verboten sind.

Zur Aufrechterhaltung von Gaslieferungen stellten teilweise Gasimporteure aus der Europäischen Union ihre Zahlungsmodalitäten auf Basis des Dekrets um und eröffneten die notwendigen Konten bei der Gazprombank. Sofern dies nicht umgesetzt wurde, erhielten und erhalten Gasimporteure keine Gaslieferungen mehr aus Russland. Nicht mehr beliefert wurden in der Folge die Länder Polen und Bulgarien (beide seit 27. April 2022), Finnland (seit 21. Mai 2022) sowie Dänemark und Niederlande (beide seit 31. Mai 2022).

Die zwischen europäischen Importeuren und russischen Export-Unternehmen abgeschlossenen Gasimportverträge sehen durchweg eine Bezahlung in US-Dollar oder Euro vor. Zugleich gibt es darin auch Vertragsklauseln, die Verstöße gegen zwingendes Recht im jeweiligen Vertragsstaat verbieten. Ob das Dekret in diesem Sinne zwingend beachtlich ist, ggf. zu einer Vertragsanpassung (die beidseitig erfolgen müsste) berechtigt oder ein Berufen auf Force Majeure ermöglicht, ist für diese Betrachtung jedoch nicht relevant. Denn diese Situation zeigt eindeutig, dass die Lieferung russischen Erdgases nicht verlässlich in die EU-Staaten erfolgt. Die vertraglichen Liefer- bzw. Zahlungsmodalitäten werden ganz offensichtlich von der russischen Seite als disponibel und durch präsidiales Dekret als jederzeit abänderbar angesehen. Verträge, die auf ein einseitiges Dekret des russischen Präsidenten angepasst werden sollen, entsprechen nicht dem Grundsatz „pacta sunt servanda“. Jedenfalls zeigt sich auch in diesem Vorgehen auf der russischen Seite die enge Beziehung zwischen der Nutzung von Gaspipelines zum Transport und der physischen Belieferung von Kunden. Der Eingriff des russischen Präsidenten per Dekret zeigt, dass bei ihm faktisch die Entscheidungsgewalt sowohl über die Transportrouten als auch die Liefermodalitäten liegt. Der Geschäftsführer von Gazprom, Aleksej Miller, unterstrich am Rande des St. Petersburger International Economic Forum/SPIEF, dass man bei Gaslieferungen an anderen Staaten (nun/wieder) nach eigenen Regeln spiele („Wir spielen nicht nach Regeln, die wir nicht gemacht haben.“²⁰). Miller bekräftigte die Zuverlässigkeit seines Unternehmens bei Gaslieferungen „für die Freunde Russlands“.

Versorgungssicherheit erfordert aber verlässliche Erdgaslieferungen, die grundsätzlich unabhängig sind von politischen Entscheidungen und außenpolitischen Präferenzen des Drittstaats. Sind Erdgaslieferungen nicht gewährleistet, weil ein Vertragspartner bzw. der Staat, der zugleich Haupteigentümer des Lieferanten und des Leitungsbetreibers ist, über Regeländerungen Lieferkonditionen einseitig verändert, entspricht dies nicht den Anforderungen, die durch das BMWK im Rahmen seines Beurteilungsspielraums an die Versorgungssicherheit in Europa zu stellen sind. Das Dekret und die Liefereinstellungen beeinträchtigen massiv die europäische Versorgungssicherheit. Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland in dieser Zeit zunächst selbst noch russisches Erdgas beziehen konnte, führte der Eingriff des russischen Präsidenten zu großen Unsicherheiten und einer signifikanten Verringerung der Gaslieferungen in die EU. Es wurde deutlich, dass zwischen den Gaslieferanten und -Importeuren getroffene Vereinbarungen jederzeit einseitig durch den russischen Staat abgeändert werden konnten.

Das führte auch zu erheblichen Unsicherheiten auf den Energiemärkten, wie lange die Konstruktion, dass in Euro auf ein Gazprombank-Konto gezahlt werden kann, von Seiten Russlands noch akzeptiert

²⁰ Agence France- Presse, 16.06.2022, 16:38.

werde. Alleine diese Unsicherheit hat bereits vor der Unterbrechung der Lieferungen an deutsche Importeure zu stark steigenden Erdgas- und Strompreisen insbesondere in Deutschland geführt, was die sichere Versorgung der Bevölkerung und der Industrie mit bezahlbarer Energie in Frage stellt.

Mit solchen gezielten Maßnahmen wurden die Gaspreise „manipuliert“ nach oben getrieben, so dass die preisbedingten Mehreinnahmen die durch Lieferunterbrechungen und -reduzierungen wegfallenden Einnahmen mehr als kompensierten, und gleichzeitig wurde dadurch im Sinne einer Nutzung von „Energie als Waffe“ der Druck auf die Abnehmerländer in Europa erhöht.

4. Lieferreduzierungen und -unterbrechungen nach Deutschland

Seit Oktober 2021 wurden die Gaslieferungen von Russland nach Deutschland über Polen (Jamal-Pipeline) und seit Juni 2022 über die Nord Stream 1 stark reduziert. Die folgende Tabelle stellt diese bis Anfang September 2022 dar, wobei „Polen“ hier für die Jamal Pipeline steht und „Russland“ für die Nord Stream 1 Pipeline.

bdeu
Energie Wasser Leben

05.09.2022 Folie 4 SPV

**Übersicht:
Direkte physische Gasflüsse nach Deutschland nach Staaten***

| aus dem Ausland nach Deutschland über GÜP in Mrd. kWh (einschl. sämtlicher Transitmengen) | Jan 2021 | Feb 2021 | März 2021 | Apr 2021 | Mai 2021 | Jun 2021 | Juli 2021 | Aug 2021 | Sep 2021 | Okt 2021 | Nov 2021 | Dez 2021 | Jahr 2021 | Jan 2022 | Feb 2022 | März 2022 | Apr 2022 | Mai 2022 | Jun 2022 | Juli 2022 | Aug 2022 | 01.09 - 04.09.2022 |
|---|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Russland | 54,4 | 49,2 | 54,6 | 52,7 | 54,4 | 51,3 | 35,5 | 54,7 | 52,7 | 54,5 | 52,7 | 54,4 | 621 | 50,8 | 48,3 | 52,1 | 52,6 | 54,2 | 32,9 | 13,0 | 10,1 | 0,0* |
| Polen | 26,5 | 20,3 | 16,5 | 24,7 | 16,9 | 25,5 | 23,5 | 14,1 | 21,4 | 5,0 | 5,9 | 4,1 | 224 | 0,0 | 0,2 | 2,6 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Tschechien | 14,8 | 22,1 | 25,0 | 25,4 | 25,4 | 23,0 | 19,5 | 21,7 | 21,6 | 16,4 | 20,6 | 20,4 | 266 | 20,0 | 18,1 | 20,1 | 19,9 | 16,7 | 12,1 | 4,4 | 4,2 | 0,2 |
| Osterrreich | 4,4 | 2,7 | 0,6 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 2,1 | 1,0 | 12 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Schweden | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 0,0 | 0,9 | 0,3 |
| Dänemark | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 1,6 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 1,7 | 8,1 | 7,3 | 3,2 | 20 | 10,8 | 14,4 | 16,4 | 23,9 | 23,1 | 24,9 | 25,5 | 25,5 | 3,3 |
| Niederlande | 19,7 | 19,8 | 20,4 | 19,5 | 14,4 | 9,1 | 7,4 | 7,8 | 9,5 | 18,6 | 18,8 | 20,2 | 186 | 21,0 | 17,2 | 18,3 | 19,4 | 14,8 | 15,0 | 20,6 | 19,7 | 2,7 |
| Norwegen | 12,8 | 23,1 | 31,2 | 31,5 | 26,4 | 21,6 | 26,9 | 24,8 | 23,7 | 30,7 | 32,4 | 38,5 | 324 | 49,8 | 36,9 | 39,3 | 41,2 | 35,0 | 34,2 | 40,9 | 42,7 | 5,1 |

* Erläuterungen hierzu auf Folie 3, aktuell insbesondere Punkt 4
Summenbildung für Deutschland insgesamt aufgrund von möglichen Ringflüssen nicht sinnvoll.

Quelle: FNB

Die vollständige Einstellung der russischen Lieferungen über die Jamal-Pipeline erfolgte am 27. April 2022 und die über die Nord Stream 1 Pipeline am 31. August 2022.

Vor allem am Beispiel der Nord Stream 1 wird deutlich, dass und wie die verfügbaren Pipelines und Netze von Russland und Gazprom benutzt werden, um über einseitige Liefereinstellungen und -kürzungen Druck vor allem auf Deutschland auszuüben.

Im Juni hatte Russland die Gaslieferungen über Nord Stream 1 einseitig auf 40 Prozent der vertraglich vereinbarten Bezugsmenge verringert, ohne dass hierfür ein tragfähiger technischer Grund erkennbar gewesen wäre.

Gazprom teilte als Grund mit, dass nach einer Überprüfung durch die russische Aufsichtsbehörde Rostechntozor vier Turbinen nicht mehr eingesetzt werden dürfen. Demgegenüber standen aber,

nach vom BMWK als belastbar eingeschätzten Informationen des mit der Wartung und dem technischen Betrieb der Turbinen beauftragten Unternehmens Siemens Energy, in der Verdichterstation Portovaya in ausreichendem Umfang weitere Turbinen zur Verfügung.

Nachdem die Fernleitung Nord Stream 1 am 11. Juli planmäßig zur Wartung für zehn Tage außer Betrieb genommen worden war, wurde die Leitung am 21. Juli 2022 kurzfristig wieder mit 40% Leistung aufgenommen. Präsident Putin kündigte aber am 20. Juli 2022 noch während einer Reise in den Iran an, dass eine weitere Turbine außer Betrieb gehen könnte. Am 27. Juli 2022 erfolgte dann auch die Stilllegung der vorletzten Turbine und eine Reduzierung des Gasflusses auf 20% der maximal möglichen Leistung.

Gazprom verwies bei seinen Begründungen wiederholt darauf, dass durch Siemens Energy die Rückgabe einer Turbine für den Wiedereinsatz aufgrund der westlichen Sanktionen bislang nicht erfolgt sei. Die entsprechend gewartete Turbine wurde aber mit Unterstützung der Bundesregierung von Siemens Energy aus Kanada nach Deutschland zum Weitertransport nach Russland geliefert. Seit dem 20. Juli 2022 behindert Gazprom ohne nachvollziehbare Begründung den Weitertransport nach Russland. Gazprom hat bisher trotz Aufforderung keine Zolldokumente für den Import nach Russland geliefert und stattdessen weitere Unterlagen verlangt. Siemens Energy hat alle notwendigen Unterlagen an Gazprom übergeben. Dies betrifft auch die Reparatur weiterer Turbinen in Kanada. Hinzu kommen weitere Schreiben aus Großbritannien, der EU-Kommission und des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, die bestätigen, dass der Vorgang nicht unter die EU-Sanktionen falle. Vertreter der Bundesregierung übergaben am 16. August 2022 eine Kopie der Unterlagen an die russische Botschaft in Berlin.

Gazprom bzw. die russische Regierung verweigerten dennoch aus politischen Gründen jegliche Annahme der Turbinen und damit die Wiederaufnahme der vertraglich vereinbarten Erdgaslieferungen. Dieser Zustand dauert noch an, wenngleich die Betriebsunterbrechung von Nord Stream 1 aufgrund des weiter unten beschriebenen Sabotage-Anschlags nunmehr auch auf anderen Gründen beruht.

In der Zeit vom 31. August bis 2. September 2022 wurde die Fernleitung überraschend erneut außer Betrieb genommen. Erklärt wurde dies damit, die Wartung und Überholung der letzten sich in Betrieb befindlichen Turbine vom Typ Trent 60 in der Kompressorstation Portowaja zu ermöglichen. Dabei wurde angeblich eine Ölleckage festgestellt und in Folge der Betrieb der Nord Stream 1 Pipeline vollständig eingestellt (Mitteilung von Gazprom am 2. September 2022). Entgegen der Mitteilung von Gazprom war Siemens Energy nicht an der Wartung der Turbinen beteiligt und nach Angaben von Siemens Energy, die vom BMWK für belastbar gehalten werden, haben in der Vergangenheit Leckagen dieser Art nicht zu einem Stillstand des Betriebs geführt.

Soweit in der Vergangenheit aus technischen Gründen Lieferunterbrechungen über bestimmte Pipelines nötig waren, wurden die vertraglich kontrahierten Liefermengen über andere Pipelines oder aus Einspeicherungen geliefert. Über die Jamal-Pipeline und den Ukrainetransit wäre auch heute noch eine Erfüllung der Lieferverpflichtungen russischer Gaslieferanten möglich.

Eine vergleichbare Häufung von einseitigen Reduzierungsmaßnahmen ohne Lieferkompensation in kurzer Zeit ist dabei höchst ungewöhnlich, die gewählten technischen Erklärungen sind unplausibel. Die Abfolge mehrfacher nicht technisch begründbarer Reduzierungsmaßnahmen in kurzem zeitlichem Abstand, zusammen mit den Äußerungen von russischer Seite, sprechen in hohem Maße dafür, dass die Lieferungen bewusst als Druckmittel eingesetzt wurden und werden. Insbesondere sprechen hierfür die Äußerungen russischer Politiker (u.a. von Regierungssprecher Peschkow und Energieminister Schulgin), dass eine Inbetriebnahme erst wieder erfolge, wenn die Sanktionen aufgehoben würden.

5. Russische Sanktionen gegen Unternehmen

Die russische Regierung erließ am 11. Mai 2022 die Verfügung Nr. 851, mit dem es 31 Unternehmen auf ihre Sanktionsliste setzte. Zusammen mit dem Dekret Nr. 252 vom 3. Mai 2022 wurden dadurch Transaktionen und der Export von Rohstoffen, darunter Erdgas, für russischen Unternehmen mit diesen Unternehmen verboten. Auf der Liste befanden sich vorwiegend die Gazprom Germania GmbH und ihre Tochterunternehmen²¹ sowie die Europol Gaz S.A., Eigentümer des polnischen Abschnitts der Jamal-Pipeline.

In der Folge wurden ab 11. Mai 2022 die Gaslieferungen an die Gazprom Germania-Tochter Wingas Holding eingestellt. Die betroffene Gasmenge entsprach rund 10 Mio. m³ pro Tag und damit (auf das Gesamtjahr hochgerechnet) rund 3 % des Gesamtjahresverbrauchs in Deutschland.

Die Aufnahme der Europol Gaz S.A. auf die Sanktionsliste hat zur Folge, dass Gaslieferungen über die Jamal-Pipeline nicht mehr möglich sind. Damit geht dies über die Einstellung der Lieferungen in Folge des Rubel-Dekrets (s.o.) hinaus. Denn selbst wenn polnische Unternehmen ihre Zahlungsmodalitäten umstellen und ein Konto bei der Gazprombank einrichten würden, wären Lieferungen über die Jamal-Pipeline nicht mehr möglich. Somit können keine neuen Liefer- und Transitverträge über die Jamal-Pipeline abgeschlossen werden. Dies trifft nicht nur Lieferungen in den polnischen Markt, sondern auch Lieferungen nach Deutschland. Damit hat die russische Seite eine Lieferroute in die Europäische Union und Deutschland ausgeschlossen und bewusst gezeigt, dass sie bereit ist, die Versorgungssicherheit in der Europäischen Union zu reduzieren, um politischen und wirtschaftlichen Druck auf Deutschland und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auszuüben.

6. Instrumentalisierung der Nord Stream 2 Pipeline

Legt man diese Erfahrungen zugrunde, so ist es jedenfalls nicht ausgeschlossen und im Wege der Prognose wahrscheinlich, dass eine vergleichbare Situation mindestens ebenso für Lieferungen über die Fernleitung Nord Stream 2 gelten wird. Dies umso mehr als Nord Stream 2 sogar vollständig im mittelbaren Eigentum des Gazprom-Konzerns und mithin des russischen Staates steht, während Nord Stream 1 sogar „nur“ zu 51 % der Gazprom gehören. Es besteht das Risiko, dass die Zertifizierung und die darauffolgende Inbetriebnahme die nach dem russischen Einmarsch und dem Einsatz von

²¹ Darunter die deutschen Tochterunternehmen Astora GmbH, Gazprom NGV Europe GmbH, WIBEG GmbH, WIEH GmbH und Wingas Holding GmbH.

Energielieferungen als „Waffe“ gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union als für die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit in Deutschland als zwingend erkannte und als erforderlich angesehene Diversifizierung der Gaslieferungen behindern würde. Denn solche Erdgaslieferungen in dieser Größenordnung würden unmittelbare wirtschaftliche Folgen auf die Schaffung von Importstrukturen aus anderen Ländern und insbesondere auch hinsichtlich des Aufbaus von LNG-Infrastrukturen haben.

Diese Diversifizierung steht im unmittelbaren Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Ob daher Erdgaslieferungen aus Russland unter Nutzung der Nord Stream 2 ggf. kurzfristig ökonomische Vorteile gegenüber LNG-Lieferungen aus anderen Ländern haben, ist daher nachrangig. In der Vergangenheit hatte der Erdgaspreis erheblichen Einfluss auf die Frage der Errichtung einer LNG-Infrastruktur in Deutschland.

Vielfältige öffentliche Aussagen von Regierungsmitgliedern und hochrangigen Vertretern von Gazprom stellten eine Verbindung von ausreichenden Gaslieferungen mit der Zertifizierung und Inbetriebnahme von Nord Stream 2 her: Konkrete positive Effekte für die Gaspreise und die Gasversorgung wurden in Aussicht gestellt. So suggerierte Präsident Putin im Juli 2022, dass die Inbetriebnahme der Nord Stream 2, eine Möglichkeit sei, um die Energiekrise in Europa zu lösen.²² Er warnte, dass sonst die Hälfte des Gasvolumens für den Eigenbedarf verwendet würde.²³ Ähnlich äußerte der russische Außenminister Lavrov am 26. Juni 2022, dass die Nord Stream 2 bereit sei, den europäischen Gasbedarf zu decken.²⁴ Bis zur Sabotage der Nord Stream 1 Pipeline am 26. September 2022 standen aber mit der Nord Stream (1) Pipeline, der Jamal-Pipeline, dem ukrainischem Gastransitsystem und der TurkStream-Leitung ständig ausreichend Kapazitäten zur Verfügung, um die russischen Lieferverpflichtungen in Deutschland und der Europäischen Union zu erfüllen. Nord Stream 2 war ausweislich der eigenen Ausführungen der Antragstellerin nötig, um zukünftig zusätzliche Mengen russischen Erdgases für den europäischen Markt bereitzustellen. Mit den aktuellen Lieferverpflichtungen hat die Leitung nichts zu tun. Dass dennoch mit den aktuellen politischen Aussagen Druck auf das Zertifizierungsverfahren und das BMWK ausgeübt werden soll, ist ein weiterer Beleg dafür, dass die russische Seite Gaslieferungen als politisches Druckmittel einsetzt.

7. Anschlag auf Nord Stream 2 und Nord Stream 1

Inzwischen sind beide Ferngasleitungen Nord Stream 1 und Nord Stream 2 seit dem 26. September 2022 schwer beschädigt. Das betrifft beide Röhren von Nord Stream 1 und eine der beiden Röhren von Nord Stream 2. Soweit ersichtlich, waren sie Ziel eines Sabotage-Anschlags. Ob und wann die Leitungen repariert werden können, ist derzeit unklar. Ebenso ist unklar, wer die Beschädigung verursacht hat und mit welcher Intention. Erkennbar ist jedoch, dass die russische Regierung nach den Anschlägen ihren Druck auf die Bundesregierung zur Zertifizierung von Nord Stream 2 erhöht hat, indem sie öffentlich darauf hinweist, dass über die verbleibende Röhre von Nord Stream 2 zusätzliches Erdgas nach Deutschland geliefert werden könne. Wie bereits dargelegt könnten die

²² TASS, 20.07.2022 <https://tass.ru/ekonomika/15259297>.

²³ <https://www.rbc.ru/politics/20/07/2022/62d72f009a794729d7125184>.

²⁴ <https://rbc.ru/2022/07/26/lavrov-severnyj-potok-2-mozhet-polnostiu-udovletvorit-potrebnosti-evropy.html>.

russische Regierung und die von ihr kontrollierten Unternehmen jedoch bereits über die bestehenden Pipelines Jamal und über die Ukraine ihren Lieferverpflichtungen nachkommen. Auch der Anschlag auf die Nord Stream 1 Pipeline wird somit von der russischen Regierung für den Versuch genutzt, ihre eigenen Ziele durchzusetzen.

Unabhängig davon ist auch nicht ersichtlich, dass sich die Inbetriebnahme der verbliebenden Leitung von Nord Stream 2 positiv auf die Versorgungssicherheit auswirken würde. Dies gilt auch – und letztlich sogar insbesondere – in Ansehung der Tatsache, dass Nord Stream 1 aufgrund des Anschlags und der daraus resultierenden Beschädigung derzeit und bis auf Weiteres nicht zur Verfügung steht.

- Ohnehin hatte Nord Stream 1 bereits im Zeitraum vor dem Anschlag keine Funktion mehr für die Versorgung mit Erdgas, weil ja bereits seit dem 31. August 2022 keinerlei Erdgas mehr geliefert worden ist. Die nunmehr eingetretene technische Schädigung führt insoweit nicht dazu, dass die Bedeutung von Nord Stream 2 zunehmen würde. Die damit eingetretene „technische Unmöglichkeit“ der Lieferungen über Nord Stream 1 mag aus Sicht des Lieferanten Auswirkungen auf die vertraglichen Lieferpflichten haben, auf die Versorgungssicherheit hat sie keinen Einfluss, weil die Lieferungen ja bereits zuvor dauerhaft eingestellt worden waren.
- Aus diesem Grund trägt auch ein Ansatz, dass man gerade deshalb nun auf die intakte Röhre von Nord Stream 2 angewiesen sei, nicht zur Versorgungssicherheit bei. Denn diese Röhre wäre denselben Restriktionen und Einflussnahmen unterworfen, wie schon Nord Stream 1 (hierzu auch oben 4).
- Zudem belegen die Erfahrungen der Lieferungen über Nord Stream 1, dass russisches „Erdgas als Waffe“ gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt wird, indem die Lieferungen (trotz anderslautender liefervertraglicher Verpflichtungen) reduziert oder ganz eingestellt werden, ohne dass dies technisch erforderlich gewesen wäre. Es wäre nicht nachvollziehbar, sich angesichts dieser Erfahrungen darauf zu verlassen, dass Lieferungen bei Nord Stream 2 anders gehandhabt werden würden und von dauerhaft zuverlässigen Belieferungen auszugehen. Insoweit lässt sich prognostizieren, dass der Einsatz von „Erdgas als Waffe“ einfacher und damit wohl auch wahrscheinlicher wird, wenn und solange Lieferungen über Nord Stream 1 wegen des Defektes massiv unmöglich sind. Es wird im Zweifel argumentativ einfacher, einen wie auch immer gearteten Umstand zu behaupten, der Lieferungen über Nord Stream 2 entgegensteht.

8. Aktualisierung von Annahmen des Versorgungssicherheitsberichts vom 26 Oktober 2021

Die Entwicklungen nach dem Einmarsch der russischen Föderation und das Verhalten des liefernden Staatsunternehmens Gazprom Export zeigen, dass vertragliche Verpflichtungen keine Bedeutung haben und diese jederzeit unter dem Primat der Politik stehen und dass sich die Beziehung zu Russland auch und besonders im Energiebereich fundamental gewandelt hat.

In der Vergangenheit basierte jede Prognose zur Versorgungssicherheit auf der Grundannahme, dass Russland die Erdgaslieferungen nicht als politische bzw. wirtschaftliche Waffe einsetzt. Diese

Annahme, die auf einer Jahrzehntelangen Erfahrung basierte, und sogar zu Zeiten des kalten Kriegs Geltung beanspruchte, trägt nicht mehr. Im Gegenteil: Das Verhalten von Gazprom Export und der russischen Regierung belegen, dass sehr gezielt die massive Reduzierung von Gaslieferungen als Druckmittel eingesetzt werden, um durch Preissteigerungen und die Sorge um Versorgungsengpässe politische und wirtschaftlicher Ziele der russischen Regierung zu befördern.

Eine positive Wirkung der Nord Stream 2 mit Blick auf die Versorgungssicherheit war – immer mit Blick auf Einschätzungen vor Februar 2022 – regelmäßig damit begründet worden, dass durch die Leitung und ihre zusätzliche Kapazität ein wachsender Importbedarf der Europäischen Union gedeckt werden konnte, der wegen zurückgehender eigener Produktion (Deutschland und Niederlande), begrenzter Lieferkapazitäten aus anderen Importstaaten mit Pipelineverbindungen in die Europäische Union (insbes. Norwegen) oder begrenzter Verfügbarkeit von LNG vom Weltmarkt zu wettbewerbsfähigen Preisen anderweitig schwer gedeckt werden könne. Zugleich würden mit Hilfe dieser Leitung zusätzliche Gasquellen in Westsibirien erschlossen. Außerdem wurde durch die Bundesregierung wiederholt und ausdrücklich die Notwendigkeit der Fortsetzung des Gastransits über die Ukraine und dessen weitere vertraglich Absicherung betont (in der Versorgungssicherheitsbewertung vom 26. Oktober 2021 wird in der abschließenden Gesamtbewertung die Aufrechterhaltung des Ukrainetransits als ausdrückliche Voraussetzung für die Einschätzung positiver Versorgungssicherheitswirkungen der Nord Stream 2 hervorgehoben).

Umgekehrt bedeutet dies, dass die langjährige Grundannahme, zusätzliche Leitungen unterstützten die Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland, weil sie die Transportkapazitäten erweiterten und den Bezug diversifizierten, dann nicht mehr trägt, wenn ein Gasexporteur wie die russische Regierung über Gazprom geschlossene Lieferverträge in der Absicht verletzt, so seine Kriegsziele im Nachbarland Ukraine zumindest mittelbar befördern zu können.

Auch zeigen die oben dargestellten Geschehnisse, dass die Annahme, wonach die wechselseitige Abhängigkeit dagegenspreche, Gas als politisches Druckmittel einzusetzen, spätestens seit Kriegsbeginn nicht mehr trägt. Die wechselseitige Abhängigkeit bestand darin, dass Deutschland und Europa auf den Import von Erdgas angewiesen waren und Russland auf die Einnahmen und Devisen aus den Energieimporten. Die einseitigen Lieferreduzierungen-, -unterbrechungen und -einstellungen haben gezeigt, dass Russland bereit ist, Energiemärkte zum Schaden seiner langjährigen Handelspartner zu manipulieren.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass Leitungskapazitäten politisch instrumentalisiert werden, was maßgeblich der Umgang der russischen Seite mit der Leitungskapazität der Nord Stream 1 unterstreicht, die vor ihrer Beschädigung am 26. September 2022 zusammen mit den übrigen Kapazitäten über Polen, Ukraine und der Slowakischen Republik ausreichte, um den Lieferverpflichtungen russischer Exporteure gegenüber Importeuren in der Europäischen Union nachzukommen. Anhand des vielfältigen willkürlichen An- und Abfahrens über die letzten Monate ist deutlich geworden, dass es der russischen Seite nicht um Liefer- oder Betriebssicherheit geht, sondern um das Gefügigmachen für eigene Forderungen, nicht nur mit Blick auf die Inbetriebnahme von Nord Stream 2, sondern vor allem mit Blick auf russische Kriegsziele in der Ukraine.

Die Zertifizierung verstieße unter Berücksichtigung der oben dargestellten Entwicklungen seit der russischen Invasion in die Ukraine gegen prägende Gesichtspunkte europäischer Energiesolidarität: Es ist davon auszugehen, dass die Fernleitung Nord Stream 2 im Zweifel dazu genutzt würde, andere Fernleitungen, die der Beförderung von russischem Erdgas in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union dienen, außer Betrieb zu nehmen, insbesondere die Restmengen über die Ukraine.

V. Rückläufe Konsultation

Den betroffenen Mitgliedstaaten Estland, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn wurde am 15. September 2022 mit Frist bis 22. September 2022 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben.

Polen hat davon Gebrauch gemacht und das polnische Energy Regulatory Office (PERO) hat sich klar positioniert, dass die Voraussetzungen für eine Feststellung, dass die Zertifizierung der Antragstellerin die Versorgungssicherheit nicht gefährdet, nicht vorliegen. Gazprom als (Mit-)Eigentümer von Speichern und Infrastruktur verfolge die Strategie, die Gaspreise und Versorgungssicherheit in der Europäischen Union zu beeinflussen, um seine wirtschaftlichen und politischen Ziele durchzusetzen. Dies entspricht der prognostischen Bewertung des BMWK. Die PERO stützt ihr Ergebnis im Wesentlichen auf die Manipulation von Gazprom auf dem Gasmarkt, Lieferunterbrechungen seit dem 24. Februar 2022, die Nutzung der Kontrolle über die Nord Stream 1 zur Manipulation der Märkte und der Versorgungssicherheit, das Rubel-Dekret und die russischen Sanktionen gegen die Europol Gaz S.A.

Gazprom habe schon lange absichtlich die Funktion des EU-Gasmarktes verzerrt. Seit Oktober 2021 habe Gazprom seine Lieferungen in die Europäische Union limitiert, indem nur die bestehenden Lieferverträge bedient wurden und die mit Gazprom verbundenen Speicher auf niedrigem Niveau gelassen wurden. Dadurch sei der Börsenmarkt (z.B. TTF, THE) verunsichert worden, und es sei zu nie dagewesenen hohen Gaspreisen in Europa gekommen. Wie unter IV. 4. dargestellt, kommt auch das BMWK zu dem Ergebnis, dass die Nichtbefüllung der Speicher genutzt wurde, um Einfluss auf den Gasmarkt und die Gaspreise zu nehmen.

PERO führt weiter an, dass die Liefereinstellungen seit dem 24. Februar 2022 zeigten, dass Gazprom und seine Tochterunternehmen keine verlässlichen Gaslieferanten seien und ein ernsthaftes Risiko für die Versorgungssicherheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten darstellten. Dies deckt sich mit der Einschätzung des BMWK (IV.1).

Auch stellt PERO den Zahlungsmechanismus nach dem Rubel-Dekret dar. Dieser ziele darauf ab, die russische Währung und Gazprombank vor Sanktionen zu schützen. Zudem sollte es zu Spaltungen innerhalb der Europäischen Union führen. Dies unterstützt ebenso die prognostische Bewertung des BMWK (IV.1.).

Zuletzt veranschaulicht PERO die Konsequenzen der Aufnahme der Europol Gaz S.A. auf die russische Sanktionsliste und sieht darin – wie das BMWK (V.3.) – negative Effekte für die Versorgungssicherheit in Polen und Deutschland. PERO stellt auch klar, dass nur die Eigentümerin des polnischen Teilstücks

der Jamal-Pipeline auf der Sanktionsliste stand und nicht die OGP Gaz-System S.A., die das Teilstück als Unabhängige Transportnetzbetreiberin („Independent System Operator“) betreibt. Trotzdem wurde der Gastransit eingestellt, wodurch die Verhängung der Sanktionen über die Europol Gaz S.A. nur dazu genutzt wurde, um Gasflüsse zwischen Polen und Deutschland zu unterbinden.

VI. Berücksichtigung internationaler Verträge

Es ergeben sich für die hier abzugebende Bewertung keine entgegenstehenden maßgeblichen Verpflichtungen Deutschlands oder der Europäischen Union aus dem Völkerrecht oder aus internationalen Verträgen im Sinne des § 4b Abs. 3 Nrn. 1 und 2 EnWG.

Zu prüfen ist hier zunächst der Energiecharta-Vertrag (ECT) von 1994, der von Deutschland, der Europäischen Union und den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Der ECT wurde auch von der Schweiz, Sitzland der Antragstellerin, ratifiziert. Russland, als Sitzland der Eigentümerin der Antragstellerin und kontrollierender Drittstaat im Sinne des § 4b EnWG, hat den Vertrag 1994 unterzeichnet und bis 2009 vorläufig angewandt, allerdings nie ratifiziert und schließlich im April 2018 erklärt, den ECT nicht mehr zu ratifizieren und seine Unterschrift zurückgezogen.

Aus dem ECT ergeben sich bestimmte Investitionsschutz-Verpflichtungen für deren Vertragsstaaten, die hier zu prüfen wären. Mit Blick auf das Verhältnis zu Russland können sich Verpflichtungen nur als nachwirkende Verpflichtungen aus der vorläufigen Anwendung nach Art. 45 ECT ergeben. Davon könnten jedoch allenfalls Investitionen, die bis zum 20. August 2009 getätigt wurden, geschützt werden. Das ist bei der Pipeline Nord Stream 2 erkennbar nicht der Fall. Im Verhältnis zur Schweiz, wo die Antragstellerin bis zur Ankündigung des Wechsels zu einem in Deutschland registrierten Unternehmen (Gas for Europe GmbH, Schwerin) zunächst ihren Sitz hatte, war jedoch zu prüfen, ob sich insoweit eine abweichende Beurteilung ergeben könnte.

Art. 10 des ECT verpflichtet die Vertragsparteien u.a. zu fairer und gerechter Behandlung gegenüber Investoren anderer Vertragsparteien (Abs. 1) und dazu, Investoren anderer Vertragsparteien und deren damit zusammenhängenden Tätigkeiten einschließlich Verwaltung, Aufrechterhaltung, Verwendung, Nutzung oder Veräußerung keine weniger günstige Behandlung zu gewähren, als sie ihren eigenen Investoren oder Investoren anderer Vertragsparteien gewährt (Abs. 7).

Durch die Versorgungssicherheitsprüfung nach EU- und deutschem Recht werden allerdings ausländische (aus anderen ECT-Vertragsstaaten) gegenüber inländischen (bzw. EU-) Investoren nicht diskriminierend behandelt. Vielmehr ist in allen Fällen gleichermaßen die Gefährdung der Versorgungssicherheit als Folge einer Drittstaatskontrolle der maßgebliche Anknüpfungspunkt, und zwar unabhängig davon, ob sich diese Drittstaatskontrolle auf eine schweizerische oder eine deutsche Gesellschaft bezieht.

Selbst wenn eine gegen Art. 10 verstoßende Diskriminierung in Betracht käme, wäre diese jedenfalls nach Art. 24 Abs. 3 a) i) ECT gerechtfertigt, denn danach dürfen die Vertragsparteien nicht gehindert werden, Maßnahmen zu treffen, die sie zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen für notwendig halten. Beim Prüfungsgegenstand des § 4b EnWG handelt es sich in diesem Sinn um wesentliche Sicherheitsinteressen.

Die Antragstellerin wird aus den gleichen Gründen auch hinsichtlich der Nutzung ihres Eigentums nicht in der Weise oder dem Ausmaß schlechter gestellt, dass dies eine enteignende Wirkung im Sinne des Art. 13 Abs. 1 ECT hätte. Das wäre allenfalls dann der Fall, wenn es der Antragstellerin unmöglich würde, ihr Eigentum wirtschaftlich zu nutzen. Durch das Zertifizierungsrecht der §§ 4a ff. EnWG wird allerdings nicht die Nutzung des Eigentums beschränkt, sondern werden vielmehr die allgemein geltenden von jedem antragstellenden Netzbetreiber zu beachtenden Grundbedingungen geregelt, für einen wettbewerblichen Energiemarkt einerseits und Vorsorge vor konkreten Versorgungssicherheitsgefährdungen andererseits.

Das Leitungseigentum und seine wirtschaftliche Verwertung sind hiervon nicht betroffen. Die Leitung kann im Grundsatz weiterhin durch Verpachtung und/oder Zertifizierung eines anderen Betreibers bzw. Veräußerung wirtschaftlich nutzbar gemacht werden. Denkbar wäre beispielsweise auch eine Umnutzung als Pipeline für grünen Wasserstoff, der im Einzugsbereich der Leitung zukünftig hergestellt werden wird. Zudem ist die Einschränkung durch die Verweigerung des Versorgungssicherheitsattests nicht dauerhaft oder irreversibel, sondern geknüpft an das Andauern der Versorgungssicherheitsgefährdung.

Abschließend ist auch noch festzuhalten, dass es keine Zusagen gegenüber dem Pipelineinvestor hinsichtlich Ausnahmen von den gesetzlichen Voraussetzungen der §§ 4a, 4b ff. EnWG gab. Insbesondere enthält die erste, ohnehin nur verfahrensinterne Versorgungssicherheitsbewertung vom 26. Oktober 2021 keine solche Zusage, da sie, wie oben ausgeführt, ausdrücklich festhält, dass die dortigen Einschätzungen auf Basis der aktuellen („heutigen“) Erkenntnisse erfolgten, und bei substantieller Änderung maßgeblicher tatsächlicher Umstände nach § 4d EnWG geändert werden können.

Es ergeben sich auch keine zu berücksichtigenden Rechte und Pflichten aus weiteren völkerrechtlichen Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Russland wie dem zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und Deutschland am 13. Juni 1989 geschlossenen Investitionsförder- und -schutzvertrag (IFV; Gesetz vom 24. April 1990 BGBl. S. 342). Soweit man diesen angesichts der Antragstellerin mit Sitz in der Schweiz überhaupt für anwendbar hält, geht es darin um die Anwendbarkeit der Art. 2 (Diskriminierungsverbot) und Art. 4 (Schutz vor direkten und indirekten Enteignungen). Ein über den Schutzbereich der vergleichbaren Vorschriften des ECT hinausgehender Schutz der Antragstellerin vor der Anwendung des EnWG ergibt sich auch hieraus nicht.

Schließlich ist auch noch das Abkommen über Partnerschaft zwischen der EU, den EU-Mitgliedstaaten und Russland vom 28. November 1997 zu nennen, das selbst allerdings keine konkreteren Verpflichtungen hinsichtlich des Investitionsschutzes als die vorgenannten Verträge enthält.

VII. Bewertungsergebnis, Nebenbestimmungen

Als Ergebnis der prognostischen Bewertung weisen die dargestellten Umstände in vielfältiger Weise darauf hin, dass die Zertifizierung der Antragstellerin die Versorgungssicherheit in Deutschland und in

der Europäischen Union gefährdet. Es kann daher im Sinne des § 4b Abs. 2 EnWG nicht festgestellt werden, dass die Versorgungssicherheit in Deutschland und Europa hierdurch nicht gefährdet würde.

Die Antragstellerin hat keine dieser Einschätzung entgegenstehenden Unterlagen und Informationen auch mit Blick auf konkrete Umstände des Einzelfalls vorgelegt. Die weitergehenden Tatsachenermittlungen des BMWK mit dem oben ausgeführten Ergebnis ergeben sich als offensichtliche Folge von Einflussnahmen durch das kontrollierende Unternehmen in Russland und den russischen Staat auf Lieferungen und Lieferrouten im Sinne eines Einsatzes von Energielieferungen bzw. deren Verweigerung als Druckmittel („Energie als Waffe“) im aktuellen Konflikt.

Die Gefährdung kann auch nicht durch Nebenbestimmungen nach § 4d EnWG ausgeschlossen werden. Insbesondere sind keine durch die Antragstellerin erfüllbaren Bedingungen oder Auflagen erkennbar, durch die die beschriebene Gefährdung ausgeräumt werden könnte. Angesichts der Vielzahl von Aspekten, die zu der genannten Einschätzung des BMWK geführt haben, ist aus heutiger Sicht auch eine Änderung ausgeschlossen, wenn nur einzelne Umstände sich ändern würden. Nicht ausgeschlossen ist, dass bei maßgeblichen tatsächlichen Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt eine erneute Prüfung eines neuen Antrags zu einer neuerlichen Bewertung auf dann geltender Tatsachenbasis führt.

VIII. Entscheidung

Die von der Antragstellerin begehrte Feststellung der Nichtgefährdung der Versorgungssicherheit in Deutschland und in der Europäischen Union im Sinne des § 4b EnWG kann nicht getroffen werden. Weder die von der Antragstellerin vorgelegten Unterlagen noch die eigenen Tatsachenermittlungen des BMWK ermöglichen die Feststellung der Unbedenklichkeit.

Die durch das BMWK zu treffende prognostische Bewertung kommt zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die Kontrolle durch Staatsunternehmen und die Russische Föderation der Nachweis der Nichtgefährdung der Versorgungssicherheit (im Sinne einer Unbedenklichkeit) nicht nur nicht erbracht ist. Vielmehr: Die Prognose zeigt, dass eine Zertifizierung der Antragstellerin die Gasversorgungssicherheit in Deutschland und der Europäischen Union gefährdet.

Die im Rahmen der erfolgten Versorgungssicherheitsprüfung zu beachtende europäische Energiesolidarität würde durch eine Zertifizierung schwer beeinträchtigt. Mit der Zertifizierung würde das Verhalten des betroffenen Drittstaates, das darauf angelegt ist, die wirtschaftlichen Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten durch die bewusste Verknappung von Energie (hier Erdgas) zu gefährden, unterstützt.

Die Antragstellerin ist hierzu anzuhören. Dazu wird der BNetzA dieser Berichtsentwurf zugeleitet.

#####