



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 52 Juli 2024

zur Verfassungsbeschwerde

1. der (...) -Ltd. S.A.,
2. der (...),

1. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. November 2023 – BVerwG 8 A 3.23 (8 A 2.22)
- b) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2023 – BVerwG 8 A 2.22

2. mittelbar gegen

die Anordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz gem. § 17 des Energiesicherungsgesetzes vom 14. September 2022, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 16. September 2022 unter der Fundstelle BAnz AT 16. September 2022 B1

Az. des BVerfG: 1 BvR 2268/23

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Dr. Christian-Dietrich Bracher (ohne Mitwirkung)

RA Prof. Dr. Dr. Karsten Fehn

RA Dr. Markus Groß

RA Dr. Patrick Heinemann

RAin Dr. Yasemin Jüngling (Berichterstatlerin)

RA Prof. Dr. Christofer Lenz (Vorsitzender und Berichterstatter)

RA Dr. Michael Moeskes

RA Dr. Marc Ruttloff

RA Dr. jur. h.c. Gerhard Strate

RAin Dr. jur. Katharina Wild

RAuN Dr. Ulrich Wessels, Präsident Bundesrechtsanwaltskammer

Ass. jur. Lea Osiander, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Vorgeschichte und Hintergrund

Die Beschwerdeführerinnen sind 100 %-ige Anteilseignerinnen zweier nach deutschem Recht gegründeten GmbHs, welche wiederum (teils mittelbar) an mehreren Erdölraffinerien in Deutschland (u. a. in Schwedt) beteiligt sind. Bei den Beschwerdeführerinnen selbst handelt es sich um eine russische und eine luxemburgische Tochter einer russischen Ölgesellschaft. Mit ihren Beteiligungen vereinen die Beschwerdeführerinnen knapp 12 % der gesamten Erdölverarbeitungskapazität in Deutschland auf sich.

In einem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wandten sich die Beschwerdeführerinnen gegen die Anordnung der Treuhandverwaltung gem. § 17 Energiesicherungsgesetz (EnSiG) hinsichtlich sämtlicher Stimmrechte aus den Geschäftsanteilen der beiden deutschen GmbHs durch die Bundesnetzagentur vom 14.09.2022.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hatte die Treuhandverwaltung infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine angeordnet. Wegen der in Kraft tretenden Russland-Sanktionen stellten die Geschäftspartner der beiden deutschen Beteiligungen der Beschwerdeführerinnen (vorsichtshalber) ihre Kooperation ein und erbrachten betriebsnotwendige Dienstleistungen nicht mehr. Zudem sah das BMWK ein hohes Risiko, dass Öllieferungen aus Russland reduziert oder vollständig eingestellt werden könnten. Es kam deshalb zu der Einschätzung, dass die beiden deutschen Beteiligungen der Beschwerdeführerinnen ohne eine Treuhandverwaltung ihre dem Funktionieren des Gemeinwesens im Sektor Energie dienenden Aufgaben nicht erfüllen würden und eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit drohte.

Mit Urteil vom 14.03.2023 wies das BVerwG die Anfechtungsklage der Beschwerdeführerinnen ab und bestätigte somit die Rechtmäßigkeit der Treuhandverwaltung. Hiergegen wenden sich die Beschwerdeführerinnen mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde vom 06.12.2023. Sie rügen eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG sowie eine Verletzung des Rechts aus Art. 103 Abs. 1 GG.

II. Stellungnahme

Mit Verfügung vom 04.03.2024 wurde die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) um Stellungnahme zu der Verfassungsbeschwerde und dabei insbesondere zu den dort aufgeworfenen Fragen der Grundrechtsfähigkeit und der Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung gebeten. Auf diese beiden Punkte beschränkt sich deshalb auch die Stellung-

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung geschlechtsspezifischer Sprachformen verzichtet. Die gewählte Form bezieht sich grundsätzlich auf Angehörige aller Geschlechter, sofern nicht ausdrücklich auf ein Geschlecht Bezug genommen wird.

nahme. Sie äußert sich nicht zu den Gehörsrügen nach Art. 103 Abs. 1 GG, sondern nur zu den „aufgeworfenen Fragen der Grundrechtsfähigkeit“ (dazu unter III.) und der „Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung“ (dazu unter IV.).

III. Zur Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen nach Art. 19 Abs. 3 GG

Die Beschwerdeführerinnen sind zwei juristische Personen. Die Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen bemisst sich nach Art. 19 Abs. 3 GG. Danach gelten die Grundrechte auch für (i) inländische juristische Personen, soweit (ii) sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

1. Erstes Tatbestandsmerkmal: Inländische juristische Person

Die Beschwerdeführerin zu 2 ist eine in der Russischen Föderation ansässige Kapitalgesellschaft und Alleingesellschafterin der Beschwerdeführerin zu 1.² Die Beschwerdeführerin zu 1 ist eine in Luxemburg ansässige société anonyme.³ Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerinnen nicht nur ihren satzungsmäßigen Sitz, sondern auch ihren effektiven Sitz außerhalb von Deutschland haben. Die Beschwerdeführerinnen tragen diesbezüglich jedenfalls nichts Gegenteiliges vor.

a) Grundsätzlich keine Grundrechtsfähigkeit ausländischer juristischer Personen mit Ausnahme von Verfahrensgarantien

Ausländische juristische Personen sind vom Wortlaut des Art. 19 Abs. 3 GG zunächst einmal nicht erfasst. Sie können sich daher nicht ohne Weiteres auf die Grundrechte des Grundgesetzes berufen.

Eine juristische Person ist nach ständiger Rechtsprechung inländisch, wenn sie ihren Sitz im Bundesgebiet hat (Sitztheorie).⁴ Der Sitz bestimmt sich nach dem tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit. Bei Tätigkeit an mehreren Orten kommt es auf den Ort der tatsächlichen Hauptverwaltung an.⁵ Dies ist der Ort, an dem das oberste Verwaltungsorgan die Mehrheit seiner Entscheidungen über die Geschäftsführung trifft. International verflochtene juristische Personen haben demnach nur dann ihren Hauptverwaltungssitz im Inland, wenn die Mehrheit der Entscheidungen über die Geschäftsführung im Inland gefällt wird.⁶

Die grundsätzliche Versagung der Grundrechtsfähigkeit ausländischer juristischer Personen⁷ hat jedoch nicht zur Folge, dass diese in Deutschland schutzlos gestellt sind. Sie können sich nach einhelliger Meinung in Rechtsprechung⁸ und Literatur⁹ auf die justiziellen Grundrechte des Art. 101 Abs. 1

² Verfassungsbeschwerde, B., II., Rn. 3.1.4.

³ Verfassungsbeschwerde, B., II., Rn. 3.1.3.

⁴ BVerfGE 21, 207 (208 f.); 23, 229 (236); BVerfG NJW 2018, 2392 (2393, Rn. 29) m.w.N.; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90 Rn. 135.

⁵ *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90 Rn. 135.

⁶ BVerfG NJW 2018, 2392 (2393, Rn. 28).

⁷ *Huber*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19, Rn. 315; *Kahl/Hilbert*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 266; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19, Rn. 51 ff.

⁸ BVerfGE 6, 45 (49f.) – Staat als Beschwerdeführer; BVerfGE 12, 6 (8) – Société Anonyme; 18, 441 (447) – AG in Zürich; 21, 362 (3739 – Sozialversicherungsträger; 64, 1 (11) – National Iranian Oil Company.

⁹ *Huber*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 346 f.; *Kaufhold*, in: *Dreier*, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Abs. 3 Rn. 106; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90, Rn. 142 zur Bedeutung der Verfahrensgarantien für nicht grundrechtsfähige ausländische Organisationen.

Satz 2 GG und Art. 103 GG berufen. Die Grundrechtsberechtigung ergibt sich hier aus den Verfahrensgarantien selbst und muss nicht über Art. 19 Abs. 3 GG hergeleitet werden, der nach Wortlaut und systematischer Stellung nur für die Grundrechte des ersten Abschnitts des Grundgesetzes gilt.¹⁰

Zudem sind ausländische juristische Personen über die Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung nach Art. 20 Abs. 3 GG geschützt. Danach ist das einfache Recht verfassungskonform auszulegen, wenn bei unterschiedlichen Deutungsmöglichkeiten eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt.¹¹

b) Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Das BVerfG hat sich aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts für eine modifizierte Auslegung des Merkmals „inländisch“ in Art. 19 Abs. 3 GG entschieden.¹² Ausländische juristische Personen sind danach – entgegen dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 3 GG – ebenso zu behandeln wie inländische juristische Personen, wenn sie (i) von den Grundfreiheiten oder dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV geschützt werden, (ii) im Anwendungsbereich des Unionsrechts tätig werden und (iii) ein hinreichender Inlandsbezug vorliegt.¹³ Unter diesen Voraussetzungen können ausländische juristische Personen ebenfalls grundrechtsfähig sein.

Nach Art. 49 Abs. 1, 54 Abs. 1 AEUV kann sich eine Gesellschaft auf die Niederlassungsfreiheit berufen, wenn sie nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründet wurde und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihren Hauptverwaltungssitz oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union hat. Dies trifft nach den Ausführungen des BVerwG auf die in Luxemburg ansässige Beschwerdeführerin zu 1 zu. Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich bei der Beschwerdeführerin zu 1 um eine sogenannte „Briefkastenfirma“ handeln könnte.¹⁴

c) Zwischenergebnis

Die Beschwerdeführerin zu 2 ist keine inländische juristische Person. Die Beschwerdeführerin zu 1 ist hingegen wie eine inländische juristische Person zu behandeln, denn für sie gilt die Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 AEUV.¹⁵

2. Zweites Tatbestandsmerkmal: Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte

Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerinnen mehrheitlich (fremd)staatlich beherrscht sind.¹⁶ Sie tragen selbst vor, dass die Anteile an dem russischen Ölkonzern, dem sie angehören, zu 40,4 % von einer staatlichen russischen Holding gehalten werden.¹⁷ Weitere 9,6 % und 0,76 % gehören nach dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen zwei Gesellschaften, die sich nach der Anweisung der russischen Zentralbank richten.¹⁸ Somit liegt nahe, dass insgesamt (40,4 % + 9,6 % + 0,76 % =) 50,76 % der Anteile an dem die Beschwerdeführerinnen beherrschenden russischen Ölkonzern der

¹⁰ BVerfGE 12, 6 (8); *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 426.

¹¹ BVerfGE 148, 69 (130 f.); 124, 25 (39); 134, 33 (62) – Therapieunterbringungsgesetz.

¹² BVerfGE 129, 78 (94 ff.) – Anwendungserweiterung.

¹³ BVerfGE 129, 78 (97 ff.) – Anwendungserweiterung; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90 Rn. 137 ff.

¹⁴ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1339, Rn. 91); EuGH, Urteil v. 30. September 2003, C-167/01 – Inspire Art, Rn. 96, 98.

¹⁵ So auch BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1339, Rn. 91).

¹⁶ So auch die Feststellung des BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1339, Rn. 92).

¹⁷ Verfassungsbeschwerde, A., Rn. 1.3.1.

¹⁸ Verfassungsbeschwerde, A., Rn. 1.4.

Russischen Föderation zugerechnet werden können. Hinzu kommt, dass weitere 18,46 % der Anteile an dem russischen Ölkonzern, dem die Beschwerdeführerinnen angehören, von einer Holding des katarischen Staates gehalten werden.¹⁹ Somit liegen mehr als die Hälfte der Anteile in (fremd)staatlicher Hand.

a) Grundsätzlich keine Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, die von Trägern inländischer öffentlicher Gewalt beherrscht werden

Nach einhelliger Meinung in Rechtsprechung²⁰ und Literatur²¹ sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und (inländisch) staatlich beherrschte juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich nicht grundrechtsfähig. Dafür gibt es verschiedene Begründungsansätze:

- Teilweise wird eher rechtstechnisch argumentiert. So wird vorgebracht, der Staat als Grundrechtsverpflichteter nach Art. 1 Abs. 3 GG könne nicht gleichzeitig grundrechtsberechtigt sein (Konfusionsargument).²² Zudem setze das Grundrechtsverhältnis eine Über- und Unterordnung voraus, wie sie allein im Staat-Bürger-Verhältnis bestehe (Subjektionsargument).²³ Der Staat dürfe sich auch deshalb nicht auf Grundrechte berufen, weil sein Handeln nicht aus einer (grundrechtlichen) Freiheitssphäre folge, sondern Ausdruck von Kompetenzen sei (Kompetenzkonfliktargument).²⁴
- Andere nehmen die Funktion der Grundrechte stärker in den Blick. So fragt die Lehre von der grundrechtstypischen Gefährdungslage danach, ob die juristische Person in gleicher Weise wie eine natürliche Person dem Staat als Betroffener gegenübersteht.²⁵ Die Durchgriffsthese erkennt die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen an, wenn dies dem Schutz der dahinterstehenden natürlichen Personen diene.²⁶ Nach der These von der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ist Grundrechtsschutz zu gewähren, wenn die juristische Person aus der Sphäre der Gesellschaft, also nichtstaatlich handelt.²⁷

Im Hinblick auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen ist anerkannt, dass in Anlehnung an §§ 16, 17 AktG eine Beherrschung durch den Staat anzunehmen ist, wenn mehr als 50 % der Anteile von der öffentlichen Hand gehalten werden.²⁸ Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob der Staat unmittelbar oder mittelbar an dem Unternehmen beteiligt ist. Unerheblich soll nach der Fraport-Entscheidung des BVerfG auch sein, ob sich die Anteile auf verschiedene Träger öffentlicher Gewalt verteilen.²⁹

¹⁹ Verfassungsbeschwerde, A., Rn. 1.3.3.

²⁰ BVerfGE 15, 256 (262) – Universitäre Selbstverwaltung; BVerfGE 21, 362 (369 ff.) – Sozialversicherungsträger; BVerfGE 61, 82 (101) – Sasbach.

²¹ Überblick bei *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 220 ff.; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90, Rn. 89 ff., 114 ff.

²² BVerfGE 15, 256 (262) – Universitäre Selbstverwaltung; BVerfGE 21, 362 (369 f.) – Sozialversicherungsträger; *Huber*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19, Rn. 266; *Ehlers*, DVBl. 2019, 397 (403).

²³ BVerfGE 68, 193 (206) – Zahntechniker-Innungen.

²⁴ BVerfGE 75, 192 (196) – Sparkassen.

²⁵ BVerfGE 45, 63 (79) – Stadtwerke Hameln; BVerfGE 61, 82 (102) – Sasbach; *Ehlers*, DVBl. 2019, 397 (404).

²⁶ BVerfGE 21, 362 (369) – Sozialversicherungsträger; BVerfGE 61, 82 (101) – Sasbach; BVerfGE 68, 193 (206) – Zahntechniker-Innungen; *Huber*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 226 ff. 233 ff.; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90 Rn. 103.

²⁷ Näher zu diesem Ansatz *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 242 ff.

²⁸ *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 19, Rn. 86.

²⁹ Vgl. BVerfGE 128, 226 (246 f.) – Fraport: „den öffentlichen Anteilseignern“; kritisch Sondervotum *Schluckebier*, BVerfGE 128, 269 (269 f.) und *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90 Rn. 113.

b) Übertragbarkeit auf Träger ausländischer öffentlicher Gewalt

Auf fremdstaatlich beherrschte juristische Personen sind die vorgenannten Argumente nur teilweise übertragbar. Das Konfusionsargument greift ersichtlich nicht. Abzustellen ist vielmehr darauf, wen oder was die Grundrechte schützen sollen.

Auch fremdstaatlich beherrschte juristische Personen haben kein personales Substrat. Die Beziehungen zwischen Staaten werden über das Völkerrecht geordnet.³⁰ Fremde Staaten, die sich über die Organisationsform einer juristischen Person des Privatrechts in der Bundesrepublik wirtschaftlich betätigen, sind daher nicht in gleicher Weise schutzbedürftig wie ausländische natürliche Personen oder ausländische juristische Personen, die von natürlichen Personen kontrolliert werden.

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich darauf, dass die Anteile der staatlichen katarischen und staatlichen russischen Gesellschaften nicht zusammengerechnet werden dürfen, da beide Einheiten vollkommen unabhängig voneinander stünden und keiner gemeinsamen Autorität unterlägen. Einer der beiden staatlichen Aktionäre könnte zusammen mit den privaten Investoren den anderen staatlichen Aktionär überstimmen.³¹

Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Grundrechte sollen – wie gesehen – den gesellschaftlichen Bereich vor staatlichen Eingriffen schützen. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen dient dazu, die hinter diesen Organisationseinheiten stehenden natürlichen Personen gegen hoheitliche Übergriffe zu schützen und deren Möglichkeiten einer freien Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen zu sichern.³² Konsequenz könnte sein, allenfalls auf die Schutzbedürftigkeit der privaten Investoren abzustellen. Sie dürfen nicht in verfassungswidriger Weise in ihrer Freiheit verletzt werden, sich in der Bundesrepublik Deutschland wirtschaftlich zu betätigen.

Vorliegend haben sich die privaten Investoren für die Beteiligung an einer (luxemburgischen/russischen) Gesellschaft entschieden, die von Anfang an überwiegend in (russischer und katarischer) staatlicher Hand liegt und in der sie allenfalls eine Sperrminorität haben. Dass ihnen damit nicht die gleichen Rechte zukommen, wie in einer Gesellschaft, an der sie selbst die Mehrheit halten oder die nicht staatlich kontrolliert wird, haben sie in Kauf genommen.

In der Fraport-Entscheidung hat das BVerfG im Hinblick auf die Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen entschieden:

„Die Rechte der privaten Anteilseigner erfahren hierdurch keine ungerechtfertigte Einbuße: Ob diese sich an einem öffentlich beherrschten Unternehmen beteiligen oder nicht, liegt in ihrer freien Entscheidung, und auch wenn sich die Mehrheitsverhältnisse erst nachträglich ändern, steht es ihnen – wie bei der Änderung von Mehrheitsverhältnissen sonst – frei, hierauf zu reagieren. Sofern sich Private indes an solchen Unternehmen beteiligen, haben sie an den Chancen und Risiken, die sich aus den Handlungsbedingungen der öffentlichen Hand ergeben, gleichermaßen teil. Ohnehin unberührt bleibt ihre Rechtsstellung als Grundrechtsträger insbesondere des Eigentumsgrundrechts unmittelbar gegenüber den öffentlichen Anteilseignern oder sonst gegenüber der öffentlichen Gewalt.“³³

³⁰ Kahl/Hilbert, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 266.

³¹ Verfassungsbeschwerde, B., II., Rn. 3.1.3.2.

³² BVerfGE 143, 246 (316) – Atomausstieg.

³³ BVerfGE 128, 226 (247) – Fraport.

Die Fraport-Entscheidung ist jedenfalls in diesem Aspekt auf den vorliegenden Fall übertragbar. Sie führt dazu, dass inländisch öffentlich beherrschte und auch fremdstaatlich beherrschte Unternehmen grundsätzlich nicht grundrechtsfähig sind.

c) Zwischenergebnis

Die Grundrechte sind ihrem Wesen nach regelmäßig nicht auf staatlich beherrschte juristische Personen anwendbar.

3. Keine ausnahmsweise Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen als fremdstaatlich beherrschte juristische Personen

Zu einer Grundrechtsberechtigung der Beschwerdeführerinnen käme man somit allenfalls über eine Erweiterung von Art. 19 Abs. 3 GG, etwa vor dem Hintergrund der Europa- oder Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.

a) Keine vollständige Übertragbarkeit der Atomausstieg-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 143, 246-396)

In seiner Entscheidung zum Atomausstieg vom 06.12.2016 hatte das BVerfG ausnahmsweise die Grundrechtsfähigkeit einer inländischen juristischen Person bejaht, die zum schwedischen Vattenfall-Konzern gehört und somit vollständig von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beherrscht wird.³⁴

Das BVerfG begründete seine Entscheidung damit, dass ausländische Staaten nicht an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden seien und somit das Konfusionsargument nicht greife, wonach der Staat nicht gleichzeitig grundrechtsberechtigt und -verpflichtet sein könne.³⁵ Aus diesem Grund könne mit der Anerkennung der Grundrechtsfähigkeit einer fremdstaatlich gehaltenen juristischen Person des Privatrechts auch keine Beschränkung der Grundrechte anderer Grundrechtsträger einhergehen.³⁶ Zudem liege eine spezifische Gefährdungssituation vor, die sich daraus ergebe, dass die dortige Beschwerdeführerin rechtsschutzlos wäre, wenn die Grundrechtsberechtigung verneint würde. Denn im Gegensatz zu allen anderen Marktteilnehmern hätte sie keine Möglichkeit, sich gegen den unmittelbar aus dem Gesetz (im dortigen Fall die 13. AtG-Novelle) folgenden Eingriff zu wehren, da mit dem fachgerichtlichen Rechtsschutz nicht unmittelbar hiergegen vorgegangen werden kann. Allerdings fehle es an einem personalen Substrat und einer grundrechtstypischen Gefährdungslage. Die Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG sei somit offen.³⁷

Die weitere Auslegung nahm das BVerfG dann aufgrund der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes mit Blick auf die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 Abs. 1, 54 Abs. 1 AEUV vor. Es würde eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Niederlassungsfreiheit vorliegen, wenn die Beschwerdeführerin anders als ihre privaten Wettbewerber keine Rechtsschutzmöglichkeit gegen das Gesetz hätte. Dabei sei es unbeachtlich, dass der Vattenfall-Konzern von dem schwedischen Staat kontrolliert werde, da nach Art. 54 Abs. 2 AEUV juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts vom Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit erfasst sind, sofern sie einen Erwerbs-

³⁴ BVerfGE 143, 246 – Atomausstieg.

³⁵ BVerfGE 143, 246 (315) – Atomausstieg.

³⁶ BVerfGE 143, 246 (315) – Atomausstieg.

³⁷ BVerfGE 143, 246 (315 ff.) – Atomausstieg.

zweck verfolgen. Zudem wiege die mit dem Atomausstiegsgesetz verbundene Beeinträchtigung besonders schwer.³⁸ Ergänzend verwies das BVerfG auf Art. 13 EMRK zum Recht auf eine wirksame innerstaatliche Beschwerde (i. V. m. dem konventionsrechtlichen Eigentumsrecht gem. Art. 1 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK), was ebenfalls für die Gewährung eines effektiven innerstaatlichen Rechtsschutzes spreche.³⁹

Die hiesigen Beschwerdeführerinnen berufen sich hilfsweise auf die Entscheidung des BVerfG zum Atomausstieg, um ihre Grundrechtsfähigkeit zu begründen.⁴⁰ In Betracht kommt das ohnehin nur für die Beschwerdeführerin zu 1, weil nur sie wegen ihres Sitzes in Luxemburg als inländische juristische Person anzusehen ist (oben Abschnitt III. 1. b)).

Auch für sie gilt allerdings: Die Argumente des BVerfG zur Begründung der Grundrechtsfähigkeit der deutschen Vattenfall-Tochtergesellschaft sind auf sie nicht vollständig übertragbar. Jedenfalls bei wörtlicher Übertragung der Aussagen in der Atomausstieg-Entscheidung des BVerfG kann auch für die Beschwerdeführerin zu 1 keine ausnahmsweise Grundrechtsfähigkeit abgeleitet werden.

In der Atomausstieg-Entscheidung stellte das BVerfG auf die Niederlassungsfreiheit der schwedischen Muttergesellschaft Vattenfall AB ab. Diese habe bei der Gründung ihrer deutschen Tochterunternehmen von ihrer Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht (Art. 54 Abs. 1 i. V. m. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 AEUV). Die Beschwerdeführerin als deutsche Tochtergesellschaft im Sinne des Art. 49 Abs. 1 Satz 2 AEUV könne sich auf den ihrer Muttergesellschaft durch die Niederlassungsfreiheit gewährten Schutz berufen.⁴¹ Nach dem zweiten Leitsatz in BVerfGE 143, 246 soll daher eine erwerbswirtschaftlich tätige *inländische* juristische Person des Privatrechts, die *vollständig von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union getragen* wird, ausnahmsweise auf die Eigentumsfreiheit berufen und Verfassungsbeschwerden erheben können.

Der vorliegende Fall liegt anders, weil die Beschwerdeführerin zu 1 eine *ausländische* juristische Person ist, die von einem *Drittstaat* beherrscht wird. Auf die Grundfreiheiten kann sich die Beschwerdeführerin zu 1 dennoch berufen. Denn sie hat durch ihre Beteiligungen an den nunmehr unter Treuhandverwaltung stehenden deutschen Tochterunternehmen von ihrer Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht. Die in der Atomausstieg-Entscheidung zentrale Argumentation, die daran anknüpft, dass sich die schwedische Muttergesellschaft durch Gründung einer Deutschlandgesellschaft im Rahmen der Niederlassungsfreiheit bewegt hat, trifft auf die Beschwerdeführerin zu 1 ebenfalls zu. Der zweite Leitsatz in BVerfGE 143, 246 ist daher auch auf die vorliegende Konstellation übertragbar.

Der auffällige und nach den Formulierungen in der Atomausstieg-Entscheidung auch relevante Unterschied besteht hingegen darin, dass die dortige Beschwerdeführerin, das deutsche Vattenfall-Tochterunternehmen, ohne Anerkennung ihrer Grundrechtsfähigkeit gegenüber dem damals unmittelbar durch Gesetz erfolgenden Eingriff rechtsschutzlos gestellt gewesen wäre, während sich im vorliegenden Fall beide Beschwerdeführerinnen gegen den auf § 17 EnSiG gestützten Umsetzungsakt vor dem BVerfG wehren konnten.

Die Beschwerdeführerinnen gehen gleichwohl davon aus, dass ein effektiver Rechtsschutz hier nur erreicht werden könne, wenn sie sich vor dem BVerfG auf die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG berufen können, da es sich um ein vollkommen neugeschaffenes Gesetz

³⁸ BVerfGE 143, 246 (317 ff.) – Atomausstieg. Kritisch dazu *Gundel*, Grundrechtsfähigkeit für ausländische Staatsunternehmen?, in: Festschrift Schmidt-Preuß, 2018, S. 38 ff.; *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 314 f.; *Kaufhold*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Abs. 3, Rn. 81-83.

³⁹ BVerfGE 143, 246 (319 f.) – Atomausstieg.

⁴⁰ Verfassungsbeschwerde, B., II., 3.1.3.3.

⁴¹ BVerfGE 143, 246 (317) – Atomausstieg.

handele, zu dessen Auslegung und Begrenzung vielfach nicht auf etablierte Rechtsprechung zurückgegriffen werden könne. Die Anordnung der Treuhandverwaltung vom 14.09.2022 sei die zweite jemals erlassene Anordnung gem. § 17 Abs. 1 EnSiG und das Verfahren der Beschwerdeführerinnen vor dem BVerwG das erste Gerichtsverfahren gewesen. Dass § 17 Abs. 6 Satz 2 EnSiG nur eine Instanz vorsieht, bewirke, dass der fachgerichtliche Rechtsschutz auf ein Minimum reduziert sei, während Entscheidungen in mehreren Instanzen üblicherweise die Rechtsfortbildung und eine bessere Kontrolle aller Aspekte ermöglichen würden.⁴²

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich das BVerwG in seinem Urteil vom 14.03.2023 mit der Verfassungsmäßigkeit von § 17 Abs. 1 EnSiG sehr wohl auseinandersetzt.⁴³ Durch die Einräumung fachgerichtlichen Rechtsschutzes bestand außerdem die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 GG, § 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG), von der das BVerwG jedoch keinen Gebrauch gemacht hat, wogegen – unabhängig von der Grundrechtsberechtigung nach Art. 19 Abs. 3 GG – eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG möglich ist.⁴⁴ Damit unterscheidet sich der vorliegende Fall wesentlich von der Atomausstieg-Entscheidung des BVerfG, wo – wenn man die Möglichkeit einer Feststellungsklage außen vor lässt⁴⁵ – kein fachgerichtlicher Rechtsschutz der deutschen Vattenfall-Tochter gegen die Änderung des Atomgesetzes bestand und somit auch nicht über den Weg der konkreten Normenkontrolle eine Überprüfung durch das BVerfG erreicht werden konnte.

b) Keine Ausnahme wegen der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

Auch aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ergibt sich vorliegend keine ausnahmsweise Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen.

aa) Investitionsschutzvertrag mit Russland

Die Beschwerdeführerin zu 2 beruft sich darauf, dass sie in den Schutzbereich des Gesetzes (SDI-Gesetz) zu dem Vertrag vom 13.06.1989 der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (SDI-Vertrag) falle.⁴⁶

Für die Frage nach einer möglichen Erweiterung von Art. 19 Abs. 3 GG bietet es sich an, gedanklich dem von *Becker* und *Meyer* vorgeschlagenen Zweischritt zu folgen und zunächst zu prüfen, ob eine völkerrechtliche Regelung eine Gleichstellung von ausländischen und inländischen juristischen Personen fordert (sog. Inhaltskriterium). Anschließend stellt sich die Frage, ob sich die völkerrechtliche Regelung im Kollisionsfall gegenüber Art. 19 Abs. 3 GG durchsetzen bzw. diesen modifizieren kann (sog. Rangkriterium).⁴⁷

⁴² Verfassungsbeschwerde, B., II., Rn. 3.1.3.3.

⁴³ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1331), Rn. 35 f.

⁴⁴ *Kaufhold*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Abs. 3 Rn. 82.

⁴⁵ Vgl. deshalb kritisch gegenüber der Atomausstieg-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: *Gundel*, Grundrechtsfähigkeit für ausländische Staatsunternehmen?, in: Festschrift Schmidt-Preuß, 2018, S. 39 f.; *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 315; *Kaufhold*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Abs. 3 Rn. 82; *Rauber*, Zur Grundrechtsberechtigung fremdstaatlich beherrschter juristischer Personen, 2019, S. 51.

⁴⁶ Verfassungsbeschwerde, B., II., Rn. 3.1.4.2.

⁴⁷ *Becker/Meyer*, AöR 147 (2022), 311 (326 ff., 330 ff.).

Bereits der Sache nach (inhaltlich) ordnet das SDI-Gesetz keine Gleichbehandlung ausländischer und inländischer Investoren an:

- Nach Art. 3 Abs. 2 SDI-Vertrag verpflichtet sich jede Vertragspartei, Investoren der anderen Vertragspartei hinsichtlich ihrer Betätigung im Zusammenhang mit Kapitalanlagen in ihrem Gebiet nicht weniger günstig zu behandeln als Investoren dritter Staaten. Eine Zusicherung der Gewährung von Gleichbehandlung mit Inländern ist hier gerade nicht vorgesehen.⁴⁸
- Die Inländergleichbehandlung allein würde auch nicht unmittelbar zur Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen führen, da inländisch staatlich beherrschte juristische Personen ebenfalls nicht grundrechtsfähig sind (oben Abschnitt II 1. b) aa)). Das SDI-Gesetz sieht gerade keine Erweiterung dahingehend vor, dass russisch kontrollierten Unternehmen die gleichen Rechte zu gewähren wären wie Unternehmen, die von inländischen Staatsangehörigen kontrolliert werden.⁴⁹
- Auch eine Anwendungserweiterung aufgrund des Unionsrechts dürfte zu keinem anderen Ergebnis führen. Denn Art. 3 Abs. 3 Spstr. 1 SDI-Vertrag erkennt an, dass es Vergünstigungen im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu einer Zoll- oder Wirtschaftsunion, einer Freihandelszone oder einem gemeinsamen Markt geben darf.

Zudem ist auf Inhaltsebene fraglich, ob juristische Personen, die von einer Vertragspartei beherrscht werden, unter den Begriff des „Investors“ nach Art. 1 Abs. 1 lit. c SDI-Vertrag fallen. Jedenfalls bei den Vertragsparteien selbst und staatlichen Akteuren, die öffentliche Aufgaben für eine Vertragspartei erfüllen, wird dies verneint.⁵⁰

Auf das Rangkriterium kommt es somit schon gar nicht an. Es erübrigt sich die Diskussion,⁵¹ ob Art. 19 Abs. 3 GG wegen der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes erweiternd auszulegen ist, obwohl völkerrechtliche Verträge nur den Rang eines einfachen Gesetzes haben (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG), beispielsweise um zu vermeiden, dass die Bundesrepublik Völkervertragsrecht brechen müsste,⁵² oder im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess.⁵³

bb) Vertrag über die Energiecharta

Die Beschwerdeführerin zu 1 könnte in den Schutzbereich des Energiecharta-Vertrags fallen, welcher über das Gesetz zu dem Vertragswerk vom 17.12.1994 über die Energiecharta⁵⁴ in die deutsche Rechtsordnung hineinwirkt. Auch wenn sowohl Luxemburg als auch Deutschland ihren Rücktritt von der

⁴⁸ Anders beispielsweise Art. VII Abs. 1 Satz 1 des Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag vom 29. Oktober 1954 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika („Deutsch-Amerikanischer-Freundschaftsvertrag“), BGBl. 1956 II S. 487.

⁴⁹ Anders auch diesbezüglich Art. VII Abs. 1 Satz 4 Deutsch-Amerikanischer-Freundschaftsvertrag.

⁵⁰ *Heinemann*, Make Russia Pay: Zur Konfiskation von Vermögenswerten der russischen Zentralbank in Deutschland, S. 12 f. <https://ukrainianvictory.org/wp-content/uploads/Make-Russia-Pay-15.02.2024-de.pdf> (abgerufen am 17. Juli 2024); *Krajewski*, Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA, S. 6, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 17. Juli 2024).

⁵¹ Offen gegenüber einem solchen Ansatz beispielsweise *Rauber*, Zur Grundrechtsberechtigung fremdstaatlich beherrschter juristischer Personen, 2019, S. 72 ff.; kritischer hingegen *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 327 ff.

⁵² *Becker/Meyer*, AöR 147 (2022), 311 (343).

⁵³ So die Voraussetzung nach BVerfG NJW 2018, 2392 (2394, Rn. 42).

⁵⁴ BGBl. 1997 II Nr. 1, S. 4.

Energiecharta erklärt haben,⁵⁵ gelten die Verpflichtungen über Art. 47 Abs. 3 der Charta für 20 Jahre weiter fort.

In Art. 10 Abs. 3 der Energiecharta wird angeordnet, dass ausländische und inländische Investoren gleich zu behandeln sind. Dies führt allerdings nicht unmittelbar zur Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerin. Auch inländische staatlich beherrschte juristische Personen sind nicht grundrechtsfähig (oben Abschnitt II. 1. b) aa)). Im Übrigen kann bezüglich des Rangkriteriums auf die Ausführungen zum SDI-Vertrag (oben Abschnitt II. 1. c) bb) (i)) verwiesen werden.

cc) Europäische Menschenrechtskonvention

Auch ein Rückgriff auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dürfte nicht zu einer Erweiterung von Art. 19 Abs. 3 GG dergestalt führen, dass sich die Beschwerdeführerinnen als fremdstaatlich beherrschte ausländische juristische Personen ausnahmsweise auf die Grundrechte berufen können.⁵⁶

In der Atomausstieg-Entscheidung hatte das BVerfG dargelegt, dass die dortige Beschwerdeführerin Vattenfall vertretbar behaupten könne, in ihrem konventionsrechtlichen Eigentumsrecht aus Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁷ verletzt zu sein, wogegen Art. 13 EMRK ein Beschwerderecht bei einer innerstaatlichen Instanz verlange (oben Abschnitt 1. c) aa)).⁵⁸

Vorliegend droht jedoch kein Verstoß gegen Art. 13 EMRK. Denn den hiesigen Beschwerdeführerinnen wurde unabhängig von ihrem Sitz im Ausland oder ihrer fremdstaatlichen Beherrschung Rechtsschutz vor dem BVerwG gewährt. Dabei hat sich das BVerwG gem. Art. 20 Abs. 3 GG auch mit den Gewährleistungen der EMRK auseinandergesetzt.⁵⁹

Jedenfalls bei wörtlich-schematischer Anwendung der Atomausstieg-Entscheidung ergibt sich deshalb in der jetzt zur Entscheidung anstehenden Konstellation auch unter dem Aspekt der Vorgaben aus der EMRK kein durchschlagendes Argument für die Grundrechtsfähigkeit der als inländisch anzusehenden luxemburgischen Beschwerdeführerin zu 1.

c) Keine Ausnahme wegen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Schließlich kann auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) keine Erweiterung von Art. 19 Abs. 3 GG bewirken. Ähnlich wie die Grundrechte des Grundgesetzes sollen die EU-Grundrechte die Freiheit des Einzelnen gegenüber der Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Mitgliedstaaten schützen. Träger öffentlicher Gewalt und staatlich beherrschte juristische Personen fallen nach h. M. in der Literatur grundsätzlich nicht in den Schutzbereich.⁶⁰ Die Beschwerdeführerinnen haben auch nicht vorgetragen, dass sie trotz ihrer staatlichen Beherrschung in rechtlicher, finanzieller oder politischer

⁵⁵ Der Rücktritt Deutschlands wurde in BGBl. 2023 II Nr. 15 bekannt gegeben; zum Rücktritt Luxemburgs: <https://www.energycharter.org/media/news/article/written-notification-of-withdrawal-from-the-energy-charter-treaty>, abgerufen am 21.05.2024.

⁵⁶ Vgl. zum Ganzen *Becker/Meyer*, AöR 147 (2022), 311 (339 f.); *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 328 f.; a. A. *Rauber*, Zur Grundrechtsberechtigung fremdstaatlich beherrschter juristischer Personen, 2019, S. 83 ff.

⁵⁷ Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20. März 1952.

⁵⁸ BVerfGE 143, 246 (319) – Atomausstieg.

⁵⁹ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1341, Rn. 112).

⁶⁰ *Hatje*, in: Schwarze/Becker u. a., EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 51, Rn. 7; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 51, Rn. 61 f.; *Kahl/Hilbert*, in: Bonner Kommentar zum GG, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 114, 118; *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRC Art. 51, Rn. 61.

Hinsicht unabhängig agieren könnten. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der EuGH über die Grundrechtsfähigkeit staatlich beherrschter juristischer Personen noch nicht umfassend entschieden hat. Eine Vorlage nach Art. 267 AEUV ist somit denkbar.

4. Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Zu einer Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerin zu 1 könnte man deshalb nur dann gelangen, wenn die Rechtsprechung weiterentwickelt wird. Dazu gibt es zwei diskussionsfähige Möglichkeiten:

a) Ausbau der Argumentation über die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit

In der Atomausstieg-Entscheidung ist die unionsrechtliche Argumentationslinie mit dem dort, aber nicht im vorliegenden Fall gegebenen Umstand verknüpft worden, dass bei einem unmittelbar durch Gesetz erfolgenden staatlichen Eingriff gar kein innerstaatlicher Rechtsschutz besteht. Darauf ist vom Ersten Senat einmal in dem Abschnitt abgestellt worden, in dem die besonderen Umstände des Falls genannt werden, die dann später zu der insoweit offenen Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG geführt haben.⁶¹ In der sich dann anschließenden zweiten Stufe, in der die offene Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG mit Blick auf die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit ausgefüllt wird, taucht der Aspekt des unmittelbar durch den Gesetzgeber erfolgenden Eingriffs und das Fehlen jeglicher Rechtsschutzmöglichkeiten erneut und recht zentral auf, weil gerade daraus die Rechtfertigungsbedürftigkeit für die Niederlassungsfreiheit abgeleitet wird.⁶²

Eine Erweiterung dieses Ansatzes auf den hier gegebenen Fall würde also eine – im Grundsatz begrüßenswerte – Weiterentwicklung dahingehend voraussetzen, dass erstens die Niederlassungsfreiheit für die Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG auch dann Anwendung findet, wenn ein staatlicher Eingriff nicht unmittelbar durch Gesetz, sondern erst durch einen Umsetzungsakt erfolgt, und zweitens eine solche Auslegung zu dem Ergebnis einer ausnahmsweisen Anerkennung der Grundrechtsfähigkeit führt.

Dies dürfte vorliegend nicht der Fall sein. Der Eingriff in die Niederlassungsfreiheit der Beschwerdeführerin zu 1, welcher durch die Anordnung der Treuhandverwaltung und nicht etwa die Versagung des Grundrechtsschutzes erfolgt,⁶³ ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Das BVerwG hat zurecht festgestellt, dass die Anordnung der Treuhandverwaltung der Gewährleistung der Versorgungssicherheit dient, eines wichtigen Gemeinschaftsguts von überragender Bedeutung.⁶⁴ Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wurde für Zwecke dieser Stellungnahme nicht im Einzelnen geprüft. Die Argumentation des BVerwG erscheint jedoch plausibel und auf die Niederlassungsfreiheit übertragbar, insbesondere mit Blick auf die Befristung der Maßnahme auf (zunächst) sechs Monate.

b) Argument aus Art. 1 des 1. ZP zur EMRK und Art. 34 EMRK

Denkbar und im Grundsatz begrüßenswert ist auch eine Weiterentwicklung der Aussagen des BVerfG zur EMRK für die Handhabung von Art. 19 Abs. 3 GG.

In der Atomausstieg-Entscheidung ist die Heranziehung der EMRK als Auslegungshilfe bei der Auslegung der Grundrechte unter dem Gliederungspunkt B. II. 1. e) verselbstständigt behandelt worden, also nicht als Teil der Argumentation mit der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit (B. II. 1. c) und d)). Damals hatte der Erste Senat zugrunde gelegt, dass sich die vom schwedischen Staat beherrschte

⁶¹ BVerfGE 143, 246 (315 f., Rn. 114 einerseits und 317, Rn. 196 andererseits) – Atomausstieg.

⁶² BVerfGE 143, 246 (318, Rn. 200) – Atomausstieg.

⁶³ Siehe auch BVerfGE 143, 246 (318, Rn. 199) – Atomausstieg.

⁶⁴ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1331, Rn. 35).

Vattenfall-Gesellschaft vertretbar auf ein konventionsrechtliches Eigentumsrecht aus Art. 1 des 1. ZP zur EMRK stützen kann. Die Selbstständigkeit des Arguments aus der EMRK wird auch in der Formulierung deutlich, die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR „legen ebenfalls nahe“, der Beschwerdeführerin Vattenfall eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit gegen die 13. Atomgesetz-Novelle zu eröffnen.

Das war in der Atomausstieg-Entscheidung aber nur der notwendige Zwischenschritt, um aus Art. 13 EMRK ein Beschwerderecht im Sinne einer innerstaatlichen Beschwerdemöglichkeit abzuleiten und deshalb die Grundrechtsfähigkeit anzuerkennen.⁶⁵ Diese Argumentation trägt im vorliegenden Fall nicht, weil die vom russischen Staat beherrschte Beschwerdeführerin zu 1 durch die Rechtsschutzmöglichkeit zum BVerwG jedenfalls eine innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit erhalten hat.

Das Erweiterungspotential liegt vorliegend deshalb darin, einer inländischen (weil in der Europäischen Union sitzenden) Gesellschaft, die sich überwiegend in der Hand eines anderen, nicht der Europäischen Union angehörenden Staats befindet, jedenfalls dann eine Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG durch eine entsprechende Handhabung von Art. 19 Abs. 3 GG einzuräumen, wenn dieses Unternehmen erstens materiell den konventionsrechtlichen Eigentumsschutz nach Art. 1 des 1. ZP zur EMRK beanspruchen kann und zweitens nach Art. 34 EMRK auch Individualbeschwerde führen könnte.⁶⁶

Eine solche Weiterentwicklung würde sich zugunsten der Beschwerdeführerin zu 1 aber nur dann auswirken, wenn sie beide Voraussetzungen erfüllen würde.

- In Bezug auf den konventionsrechtlichen Eigentumsschutz aus Art. 1 des 1. ZP zur EMRK ist das naheliegend und auch schon vom Ersten Senat in der Atomausstieg-Entscheidung der Sache nach nicht in Frage gestellt worden.⁶⁷
- Schwieriger sieht es in Bezug auf die Beschwerdeberechtigung nach Art. 34 EMRK aus. Dafür müsste die Beschwerdeführerin zu 1 eine nichtstaatliche Organisation sein. Sowohl nach der auch in der Atomausstieg-Entscheidung erwähnten Entscheidung des EGMR vom 13.12.2007 im Fall Islamic Republic of Iran Shipping Lines als auch in der weiteren Rechtsprechung des EGMR⁶⁸ hängt es davon ab, ob das von einem Staat beherrschte Unternehmen staatliche Aufgaben wahrnimmt oder nicht.⁶⁹ Entscheidend wäre danach, ob die Beschwerdeführerin zu 1 wirklich nur wie ein „commercial business“ geführt wird oder eben doch als ein Werkzeug des russischen Staates zur Erreichung von staatlichen Aufgaben oder staatlicher, insbesondere außenpolitischer Ziele agiert.

Die konkrete Situation wird durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geprägt. In diesem Zusammenhang setzt Russland die Gas- und allgemeine Energieversorgung Europas und insbesondere der Bundesrepublik Deutschland auch als strategisches, außenpolitisches Druckmittel ein. Vor diesem Hintergrund wird man es im Rahmen der Substantiierungsvorgaben aus § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG als geboten ansehen müssen, dass sich eine Beschwerdeführerin, die über Art. 1 des 1. ZP zur EMRK und Art. 34 EMRK ausnahmsweise zu einer Grundrechtsfähigkeit nach Art. 19 Abs. 3 GG gelangen will, mit dieser Thematik (normales Wirtschaftsunternehmen oder politisches Werkzeug des hinter ihr stehenden Staates) detailliert auseinandersetzt. Die Verfassungsbeschwerdeschrift ist zwar

⁶⁵ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1331, Rn. 35). 246 (319 f.) – Atomausstieg.

⁶⁶ Vgl. die Argumentation von *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 90, Rn. 134 und 140 für ausländische Organisationen.

⁶⁷ BVerfGE 143, 246 (319, Rn. 202: „kann jedenfalls vertretbar behaupten“) – Atomausstieg.

⁶⁸ Siehe etwa EGMR, *Steag GmbH v. Deutschland*, Beschluss v. 11. Mai 2023, Nr. 10857/21, § 11.

⁶⁹ In diesem Sinne auch *Kahl/Hilbert*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, März 2019, Art. 19 Abs. 3, Rn. 69 m.w.N.

umfangreich, führt dazu aber nicht näher aus, insbesondere nicht im Abschnitt zur Frage der Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerin zu 1 (Seiten 31 bis 36).

Deshalb ist auch dann, wenn man eine Erweiterung der ausnahmsweisen Grundrechtsfähigkeit von durch ausländische Staaten beherrschten inländischen Unternehmen wegen der materiellen Gewährleistungen des Art. 1 des 1. ZP zur EMRK und der Beschwerdebefugnis aus Art. 34 EMRK vornehmen will, die konkrete Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 1 wegen eines Begründungsmangels (§ 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG) unzulässig.

5. Ergebnis

Nach all dem gilt: Ohne eine Weiterentwicklung der Verfassungsrechtsprechung, wie sie etwa in Abschnitt III. 4. aufgezeigt worden ist, bleibt es nach der hier vertretenen Auffassung bei dem Grundsatz, dass sich die Beschwerdeführerinnen als ausländische, von einem Drittstaat beherrschte juristische Personen nicht auf die Grundrechte des Grundgesetzes berufen können. Die Berufung auf Verfahrensgarantien nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 103 GG steht dem nicht entgegen.

Selbst eine weiterentwickelte Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG führt nicht zur Grundrechtsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Fall. Eine Erweiterung des Grundrechtsschutzes unter Berücksichtigung der Grundfreiheiten scheidet an einer Verletzung der Niederlassungsfreiheit der Beschwerdeführerin zu 1 (oben Abschnitt III.4.a)). Eine an sich begrüßenswerte Erweiterung über die EMRK führt im konkreten Fall zu keinem anderen Ergebnis, da die Beschwerdeführerinnen jedenfalls nicht dargelegt haben, dass sie unabhängig von der Russischen Föderation agieren und somit nichtstaatliche Organisationen im Sinne von Art. 34 EMRK sind (oben Abschnitt III.4.b)).

IV. Hilfsweise: Zur Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung in § 17 Abs. 7 EnSiG

Da die Verfassungsbeschwerden beider Beschwerdeführerinnen im Hinblick auf die erhobenen Sachgrundrechte mangels Grundrechtsträgerschaft unzulässig sind, kommt es auf die Fragen zur Verfassungsmäßigkeit der Regelung über einen angemessenen Ausgleich nur hilfsweise an. Deshalb äußert sich die BRAK nur cursorisch zu diesen Fragen. Im Einzelnen gilt:

§ 17 Abs. 7 EnSiG spricht nicht von einer Entschädigung, sondern sieht für den Fall der Treuhandverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen die nachträgliche Leistung eines angemessenen Ausgleichs vor. Damit meidet der Gesetzgeber bewusst den durch Art. 14 Abs. 3 GG mit der Enteignung verknüpften Begriff der „Entschädigung“ und weicht mit der Formulierung des „angemessenen Ausgleichs“ auf einen Begriff aus, der terminologisch mit Eigentumsinhaltsbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verknüpft ist, weil durch einen finanziellen Ausgleich in besonderen Härtefällen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Eigentumsinhaltsbestimmung Rechnung getragen werden soll (vgl. zum Begriff der Ausgleichsregelung in diesem Zusammenhang etwa BVerfGE 100, 226 [244 f.]). Deshalb entspricht es nicht nur dem Gesetzeswortlaut, sondern auch den mutmaßlich dahinterstehenden Überlegungen des Gesetzgebers, im Folgenden von einem Ausgleichsanspruch bzw. einer Ausgleichsregelung zu sprechen.

Voraussetzung für die Antragsberechtigung nach § 17 Abs. 7 Satz 3 EnSiG ist, dass sich der Antragsteller auf das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann. Umgekehrt ist damit ausgeschlossen, dass ausländische oder als inländisch anzusehende, fremdstaatlich beherrschte juristische Personen, wie vorliegend die Beschwerdeführerinnen, die sich aufgrund fehlender Grundrechtsfähigkeit

nicht auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berufen können (oben Abschnitt III.), eine Ausgleichsleistung erhalten.

1. Thematik der Beschränkung des Ausgleichsanspruchs auf Grundrechtsberechtigte nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG

Die Regelung des § 17 Abs. 7 Satz 3, 1. Halbsatz EnSiG zeichnet sich dadurch aus, dass die Trägerchaft des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG doppelrelevant ausgestattet ist. Wer kein Grundrechtsträger nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ist, hat auch dann keinen gesetzlichen Anspruch auf einen angemessenen Ausgleich, wenn die Rechtswirkungen einer auf der Grundlage von § 17 EnSiG getroffenen Anordnung einer Treuhandverwaltung über die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG hinausgehen.

Das Fehlen dieser materiell-rechtlichen Grundrechtsposition führt aber gleichzeitig dazu, dass der Betroffene beim BVerfG nicht unter Berufung auf das ihm gar nicht zustehende Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG einen Verstoß des § 17 Abs. 7 Satz 3, 1. Halbsatz EnSiG rügen kann. Gerade in der Konstellation von Unternehmen wie den beiden Beschwerdeführerinnen ist auch der Rückgriff auf ein anderes Sachgrundrecht des Grundgesetzes versperrt. Auf Unionsgrundrechte kann ebenfalls nicht zurückgegriffen werden, weil die Konstellation nicht durch Unionsrecht determiniert ist.⁷⁰ Es macht auch wenig Sinn, hypothetisch am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 GG oder eines anderen Sachgrundrechts des Grundgesetzes zu prüfen, ob der Ausschluss solcher Betroffener von Ausgleichsleistungen, die sich nicht auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes berufen können, verfassungskonform ist. Denn wo kein Grundrechtsschutz greift, kann auch kein Grundrecht verletzt sein.

Die Beschwerdeführerinnen können sich auch nicht auf Art. 3 Abs. 1 GG berufen, weil sie auch insoweit nicht grundrechtsfähig sind. Im Übrigen ist die unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt. Das gilt gerade im Vergleich zu anderen Betroffenen, die nicht durch die Regelung des § 17 Abs. 7 Satz 3, 1. Halbsatz EnSiG von Ausgleichsleistungen ausgeschlossen sind. Deshalb ist es auch unerheblich, dass sich ein ausländischer (Einzel-)Unternehmer auf sein „jedermann“ zustehendes Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG berufen kann, ein ausländisches Unternehmen aber im Zweifel nicht. Diese Differenzierung mag für ausländische private Unternehmen kritikwürdig sein, da hinter ihnen wiederum überwiegend natürliche Personen stehen.⁷¹ Bei Trägern einer ausländischen öffentlichen Gewalt und von ihnen beherrschten Unternehmen fehlt es jedoch an einem solchen personellen Substrat.

Näherer Betrachtung wert sind allerdings die privaten Investoren eines Unternehmens, welches mehrheitlich in staatlicher Hand ist. Diese privaten Investoren sind – jedenfalls dann, wenn es sich um natürliche Personen oder um im weiteren Sinne inländische Unternehmen handelt – Träger von Grundrechten und insbesondere der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.⁷²

Nach dem Vortrag in der Verfassungsbeschwerde gibt es in Bezug auf die beiden Beschwerdeführerinnen mittelbar private Investoren. In Bezug auf sie käme eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG dann in Betracht, wenn auch sie von Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit der Anordnung der Treuhandverwaltung nach § 17 EnSiG gegen die beiden Beschwerdeführerinnen ausgeschlossen wären. Das ist aber bei näherer Betrachtung gar nicht der Fall.

⁷⁰ Vgl. die grundlegenden Entscheidungen des Ersten Senats vom 6. November 2023 zum Recht auf Vergessen.

⁷¹ Vgl. zur Kritik etwa *Lenz/Gerhold*, DVBI 2021, 980 (985 f.).

⁷² *Axer*, in: *Epping/Hillgruber BeckOK GG*, 57. Edition 2024, Art. 14, Rn. 38; *Wendt*, in: *Sachs GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 14, Rn. 16.

Hier knüpft der Ausgleichsanspruch in § 17 Abs. 7 EnSiG keine weiteren Voraussetzungen an die Person des Antragstellers außer seiner Grundrechtsfähigkeit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG („jeder-mann“⁷³). Dem Wortlaut von § 17 Abs. 7 EnSiG ist auch nicht zu entnehmen, dass nur unmittelbare Anteilseigner antragsberechtigt wären. Die Begründung zum Gesetzentwurf enthält ebenfalls keine klaren Hinweise darauf, dass der Kreis der Antragsberechtigten zwingend enger zu verstehen ist. Dort heißt es: „Das betroffene Unternehmen kann bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 6 [Abs. 7] einen Antrag auf Ausgleich stellen (Informationspflicht).“⁷⁴ Nach dem Verständnis der BRAK ist mit den betroffenen Unternehmen nicht nur das unter Treuhandverwaltung stehende Unternehmen gemeint, insbesondere wenn es mangels Grundrechtsfähigkeit gar nicht in den Rechten aus Art. 14 GG betroffen sein kann. Richtigerweise ist auch auf die mitgliedschaftsrechtlichen und vermögensrechtlichen Positionen der unmittelbaren und mittelbaren Anteilseigner des unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens abzustellen.⁷⁵

Somit dürften etwaige private Investoren formell die Möglichkeit haben, einen Ausgleich zu beantragen. Ob sie in materieller Hinsicht einen Ausgleichsanspruch haben, hängt hingegen davon ab, ob der durch die Treuhandverwaltung erlittene Eingriff in das Eigentumsrecht über die Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG hinausgeht. Die Darlegungs- und Beweislast liegt beim Antragsteller.

2. Frage des Erfordernisses einer Verwaltungsentscheidung über das Ob eines angemessenen Ausgleichs nach § 17 Abs. 7 Satz 1 EnSiG im Zeitpunkt der Anordnung der Treuhandverwaltung

Die Beschwerdeführerinnen tragen vor, dass eine Verletzung von Art. 14 GG vorliege, weil nach der Denkmalschutzentscheidung des BVerfG⁷⁶ die Anordnung der Treuhandverwaltung mit einer Entscheidung über eine Entschädigung zumindest dem Grunde nach zu verbinden sei. Das BMWK habe im vorliegenden Fall weder bei der Anordnung der Treuhand noch im zeitlichen Zusammenhang dazu eine Entscheidung über etwaige Ausgleichsleistungen getroffen.⁷⁷ Das BVerwG war hingegen der Ansicht, dass die Ausgleichsregelung in § 17 Abs. 7 Satz 2 EnSiG wirksam sei, weil nur Treuhandverwaltungsanordnungen ergehen dürften, die sich im Rahmen verhältnismäßiger, zumutbarer Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG halten.⁷⁸

Die Beschwerdeführerinnen gehen dabei zu Unrecht davon aus, dass sie sich auf Art. 14 GG überhaupt berufen können. Gleichwohl soll dazu etwas eingehender Stellung genommen werden:

a) Denkmalschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts

In der Denkmalschutzentscheidung hat das BVerfG dargestellt, unter welchen Voraussetzungen Inhalts- und Schrankenbestimmungen verfassungsmäßig sind. Auf der normativen Ebene soll der Gesetzgeber Art und Umfang des Ausgleichs sonst unverhältnismäßiger Belastungen regeln. Bei der einzelfallbezogenen Entscheidung durch die Verwaltung („aktualisierender Eingriffsakt“) soll zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach entschieden werden.⁷⁹

⁷³ *Bryde/Wallrabenstein*, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 14, Rn. 16; *Kempny*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 14, Rn. 107.

⁷⁴ BT-Drucks. 20/1501, S. 26.

⁷⁵ Vgl. zu den Eigentumsgewährleistungen von Anteilseignern: BVerfGE 100, 289 (301 f.); *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 14, Rn. 310.

⁷⁶ BVerfGE 100, 226 – Denkmalschutz.

⁷⁷ Verfassungsbeschwerde, B., II., 1.2 ff.

⁷⁸ BVerwG, Urteil v. 14. März 2023, NVwZ 2023, 1326 (1331, Rn. 37).

⁷⁹ BVerfGE 100, 226 (246) – Denkmalschutz.

Das Erfordernis einer gleichzeitigen Entscheidung der Verwaltung über den Eingriff und das Ob eines angemessenen Ausgleichs hat nach der Denkmalschutzentscheidung des BVerfG zwei Zielrichtungen:

- Zum einen soll der Betroffene geschützt werden. Denn der Betroffene könne zum Zeitpunkt des Eingriffs nur dann sinnvoll entscheiden, ob er den Verwaltungsakt anfecht, wenn er wisse, ob ihm ein Ausgleich zustehe.⁸⁰ Dahinter steht die Erwägung, dass der Betroffene mit der Geltendmachung seines Ausgleichsanspruchs präkludiert wäre, wenn er den belastenden Verwaltungsakt bestandskräftig werden ließe. Das BVerfG verweist diesbezüglich auf den Naßauskiesungsbeschluss.⁸¹
- Zum anderen müssten auch die Verwaltungsgerichte, um die Rechtmäßigkeit eines in Eigentumspositionen eingreifenden Verwaltungsaktes abschließend beurteilen zu können, wissen, ob und in welcher Weise eine anderenfalls unzumutbare Belastung ausgeglichen wird.⁸²

Ausnahmen von diesen Vorgaben sind anerkannt, wenn die Eigentumsbeschränkung durch Rechtsverordnung erfolgt. Denn dann ist der Betroffene keiner Anfechtungslast ausgesetzt.⁸³ Auch wenn der Betroffene den Ausgleichsanspruch auf dem Zivilrechtsweg geltend machen kann, soll hierüber nicht schon mit dem Erlass des belastenden Verwaltungsakts entschieden werden müssen.⁸⁴ Beide Ausnahmen treffen auf den vorliegenden Fall nicht zu, denn die Treuhandverwaltung nach § 17 Abs. 1 EnSiG wird durch Verwaltungsakt angeordnet, der nach Ablauf der Monatsfrist in Bestandskraft erwächst.

b) Bewertung der Bundesrechtsanwaltskammer

Aus Sicht der BRAK sind drei Dinge auseinanderzuhalten.

aa) Zweifel an der Verfassungsgemäßheit im Allgemeinen

Abstrakt gesehen gilt: Die Ausgleichsregelung in § 17 Abs. 7 EnSiG steht jedenfalls im Konflikt, möglicherweise auch im Widerspruch mit der Denkmalschutzentscheidung des BVerfG. Bei der Denkmalschutzentscheidung ging es um das damalige rheinland-pfälzische Denkmalschutz- und -pflegegesetz. Die vom BVerfG dort formulierten Anforderungen sind jedoch allgemein gehalten.⁸⁵

Auch wenn die Beschwerdeführerinnen nach der hier vertretenen Auffassung keine tauglichen Antragstellerinnen nach § 17 Abs. 7 EnSiG sind (oben Abschnitt III.), ist anzuerkennen, dass eine Entscheidung darüber, ob eine Anordnung der Treuhandverwaltung nach § 17 Abs. 1 EnSiG über die Sozialbindung des Eigentums hinausgeht und somit ein Ausgleichsanspruch dem Grunde nach besteht, sinnvollerweise schon mit der Anordnung selbst erfolgen müsste, damit der Betroffene innerhalb der Monatsfrist der §§ 70 Abs. 1, 74 Abs. 1 VwGO eine informierte Entscheidung darüber treffen kann, ob er gegen die Anordnung vorgeht. Nach der aktuellen Konzeption des § 17 EnSiG ist das BMWK jedoch nicht verpflichtet, gleichzeitig mit der Anordnung der Treuhandverwaltung über den Ausgleichsanspruch dem Grunde nach zu entscheiden.

⁸⁰ BVerfGE 100, 226 (246) – Denkmalschutz.

⁸¹ BVerfGE 58, 300 – Naßauskiesung.

⁸² BVerfGE 100, 226 (246) – Denkmalschutz.

⁸³ BVerfG NVwZ 2005, 1412 (1415).

⁸⁴ BVerfG NJW 2003, 196 (198).

⁸⁵ So auch *Sellmann*, NVwZ 2003, 1417 (1420).

Somit wird der Betroffene vorerst im Unklaren darüber gelassen, ob er einen Ausgleichsanspruch hat.⁸⁶ Er kann die Entscheidung, ob er die Anordnung der Treuhandverwaltung nach § 17 Abs. 1 EnSiG anfechtet, nicht davon abhängig machen, ob er einen Ausgleichsanspruch hat. Davon geht wohl auch der Gesetzgeber aus, denn in der Gesetzesbegründung heißt es: „Für den Fall, dass die Rechtswirkungen einer Treuhandverwaltung über die Sozialbindung des Eigentums hinausgehen, sieht Absatz 7 ein eigenständiges öffentlich-rechtliches Ausgleichsverfahren vor“⁸⁷ [Hervorhebung hinzugefügt].

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 17 Abs. 7 EnSiG könnte dennoch möglich sein. § 17 Abs. 2 EnSiG sieht vor, dass die Anordnung der Treuhandverwaltung auf längstens sechs Monate befristet werden und die Befristung um jeweils bis zu sechs weitere Monate verlängert werden kann. Es ist fraglich, ob das BMWK im Zeitpunkt der (ersten) Anordnung der Treuhandverwaltung (ex ante) bereits die Folgen abschätzen kann. Denn der Tatbestand des § 17 Abs. 1 EnSiG wird regelmäßig auf komplexe Sachverhalte anzuwenden sein und die konkrete Gesamtdauer der Treuhandanordnungen ist zu Beginn noch offen. Ob die (ggf. mehrfach verlängerte) Treuhandanordnung über die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG hinausgeht, wird sich daher möglicherweise erst nach mehreren Verlängerungen oder sogar erst am Ende der Maßnahme (ex post) bestimmen lassen. Hierin dürfte ein Unterschied zur Denkmalschutzentscheidung und möglicherweise auch der Grund dafür liegen, dass der Gesetzgeber den Ausgleichsanspruch als eigenständiges, nachgelagertes Antragsverfahren geregelt hat.

Zu begrüßen wäre bei einer verfassungskonformen Auslegung durch das BVerfG dann aber eine Klarstellung dahingehend, dass – anders als es in dem Naßauskiesungsbeschluss⁸⁸ und der darauf Bezug nehmenden Denkmalschutzentscheidung⁸⁹ angelegt ist – der Ausgleichsanspruch des Betroffenen nicht präkludiert ist und er noch einen Ausgleich verlangen kann, selbst wenn eine Anordnung nach § 17 Abs. 1 EnSiG bereits bestandskräftig geworden ist. In diesem Sinne ist zwar nach der hier vertretenen Auffassung bereits die Regelungssystematik in § 17 EnSiG zu verstehen. Für den Betroffenen und die Fachgerichte bestünde aber wegen der anderslautenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Unsicherheit bei der Anwendung der Normen.

bb) Keine Relevanz für unmittelbare oder mittelbare Anteilseigner des unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens

Soweit aus den unter Abschnitt IV. 1. dargestellten Gründen die unmittelbaren oder mittelbaren Anteilseigner des unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens im Sinne von § 17 Abs. 7 Satz 3 EnSiG antragsbefugt sind, weil sie selbst Träger des Grundrechts der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG sind, scheidet eine verfassungsunmittelbare Vorgabe einer gleichzeitigen Entscheidung über die Anordnung der Treuhandverwaltung einerseits und der Gewährung von Ausgleichsleistungen andererseits

⁸⁶ Das Urteil des BVerfG wird teilweise so ausgelegt, dass nach § 17 Abs. 1 EnSiG ohnehin nur solche Anordnungen der Treuhandverwaltung verhältnismäßig sind, die nicht über die Sozialbindung des Eigentums hinausgehen und daher nie eine Ausgleichsleistung erfordern, *Holterhus*, NVwZ 2024, 554 (559).

⁸⁷ BT-Drucks. 20/1501, S. 37.

⁸⁸ BVerfGE 58, 300 (324) – Naßauskiesung: „Der Betroffene hat hiernach kein Wahlrecht, ob er sich gegen eine wegen Fehlens der gesetzlichen Entschädigungsregelung rechtswidrige „Enteignung“ zur Wehr setzen oder unmittelbar eine Entschädigung verlangen will. Läßt [sic] er den Eingriffsakt unanfechtbar werden, so verfällt seine Entschädigungsklage der Abweisung. Wer von den ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Möglichkeiten, sein Recht auf Herstellung des verfassungsmäßigen Zustandes zu wahren, keinen Gebrauch macht, kann wegen eines etwaigen, von ihm selbst herbeigeführten Rechtsverlustes nicht anschließend von der öffentlichen Hand Geldersatz verlangen.“

⁸⁹ BVerfGE 100, 226 (246) – Denkmalschutz: „Ein Eigentümer, der einen ihn in seinem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG beeinträchtigenden Verwaltungsakt für unverhältnismäßig hält, muß [sic] ihn im Verwaltungsrechtsweg anfechten. Läßt [sic] er ihn bestandskräftig werden, so kann er eine Entschädigung auch als Ausgleich im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr einfordern (vgl. BVerfGE 58, 300 [324]).“

aus. Denn die grundrechtsberechtigten unmittelbaren oder mittelbaren Anteilseigner des unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens sind an dem Verfahren der Treuhandunterstellung selbst nicht beteiligt. Hier ist die verfahrensmäßige Trennung und der zeitliche Versatz Folge des Umstands, dass die rechtliche Berechtigung nicht wie bei dem unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmen unmittelbar, sondern lediglich mittelbar ist.

cc) Bei grundrechtslosen Unternehmen gilt von Anfang an der gesetzliche Ausschluss

Bei den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 liegt keine Trennung der Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit der Anordnung der Treuhandverwaltung und den Ausgleichsanspruch vor. Im Zeitpunkt der Anordnung einer Treuhandverwaltung nach § 17 Abs. 3 EnSiG steht bei ihnen wegen der gesetzesunmittelbaren Ausschlussanordnung des § 17 Abs. 7 Satz 3, 1. Halbsatz EnSiG schon fest, dass sie keine Ausgleichsleistungen erhalten und deshalb auch kein Ausgleich einer über die Sozialbindung des Eigentums hinausgehenden Belastungswirkung erfolgen kann. Sie sind nicht in der Situation des Ungewissens. Im Gegenteil: Im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Prüfung nach § 17 Abs. 6 EnSiG können sie darauf verweisen, dass die Belastungswirkung in ihrem Fall mangels Grundrechtsfähigkeit gerade nicht durch Ausgleichsleistungen nach § 17 Abs. 7 EnSiG kompensiert wird. Es ist jedenfalls möglich, dass das zugunsten des unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens Einfluss auf seine Chancen bei der Anfechtung des Treuhandverwaltungs-Verwaltungsaktes hat. Diese Möglichkeit wird umso greifbarer, je öfter von der Verlängerungsmöglichkeit nach § 17 Abs. 2 Satz 2 EnSiG Gebrauch gemacht wird.

* * *