

# Teil 1

## Einführung in das russische Energierecht

### A. Grundlagen

#### I. Die rechtliche Regulierung des Brennstoff- und Energiesektors\*

*Veniamin F. Yakovlev*

Die Bedeutung und der Inhalt der rechtlichen Regulierung des Brennstoff- und Energiesektors (BES) werden von der Rolle des BES selbst bestimmt, der einen der wichtigsten Wirtschaftszweige darstellt. Der Regelungsbereich bezieht sich auf Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit der Erzeugung, dem Transport und dem Verbrauch von Energie als einem der wichtigsten Handelsgüter, das nicht nur hierzulande, sondern auch weltweit eine hohe Nachfrage genießt. Aus der rechtlichen Praxis ist das Energierecht deshalb schon heute nicht mehr hinweg zu denken. Allerdings stellt sich die Frage nach der genauen Bedeutung und dem Umfang dieses Begriffes, insbesondere ob es sich hierbei um einen ausgeformten Rechtszweig handelt. Meiner Ansicht nach kann das Energierecht ähnlich eingeordnet werden, wie man es auch vom Landwirtschafts-, Industrie- und Transportrecht kennt. Es handelt sich schlicht um eine Gesamtheit von Rechtsnormen bzw. Rechtsquellen, die einen außerordentlich wichtigen Wirtschaftssektor regeln.

An dieser Stelle möchte ich auf einige rechtliche Besonderheiten des BES eingehen und seine Charakteristika erläutern:

1. Dem BES kommt eine maßgebliche Bedeutung für die gesamte Wirtschaft zu. Er dient als Grundlage für die Industrie und Lebensführung der Menschen sowohl in der Gegenwart als auch in Zukunft. Von dem Zustand dieses Sektors hängt die Stabilität und Sicherheit der gesamten Gesellschaft ab. Nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch in der Politik stellt er einen wichtigen Faktor dar.

2. Der BES steht in einer direkten Verbindung zur Natur. Bei der Gewinnung von Kohle, Erdöl, Erdgas und sonstigen Aktivitäten an Grund und Boden und im Erdinneren handelt es sich um Naturnutzung.

3. Die Wirtschaftszweige zur Förderung und Verarbeitung von Energieresourcen sowie zum Transport im BES zeichnen sich durch ihre enorme Größe aus und bilden eigene Systeme in der Volkswirtschaft.

---

\* Übersetzt von Dr. Renate Rabensdorf.

4. Die Knappheit der Energierohstoffe und ihrer Transportmöglichkeiten führt zur Entstehung von natürlichen Monopolen. Daraus ergeben sich Besonderheiten bei der rechtlichen Regelung.

5. Die rechtliche Regelung des BES ist ferner geprägt durch die gleichzeitige Beteiligung von wirtschaftlich schwachen und starken Subjekten.

6. Angesichts grenzüberschreitender ökonomischer Zusammenhänge spielen internationale Aspekte im Energiebereich eine wichtige Rolle.

7. Im Bereich des BES spielt neben dem Privateigentum das Staatseigentum eine wichtige Rolle.

Dies alles prägt gemeinsam mit den komplexen technischen und technologischen Aspekten die rechtliche Regulierung des BES. Dies erklärt die komplexe Natur des Energierechts. Oft wird die Frage aufgeworfen, ob das Energierecht in das private oder das öffentliche Recht eingestuft werden soll. Zweifellos gehört es in beide Rechtsbereiche. Man kann deshalb von der Bildung eines Rechtsgebiets im Sinne eines „komplexen“ Rechtszweigs sprechen, der zwischen öffentlichem und privatem Recht steht.

Im privatrechtlichen Bereich finden sich die für den Energiesektor relevanten Vorschriften beispielsweise im Zivilrecht, insbesondere im Gesellschafts-, Eigentums-, Handels- und Urheberrecht, sowie im Arbeitsrecht. Aus dem Bereich des öffentlichen Rechtes ist zunächst das Verfassungsrecht zu nennen. In der Russischen Verfassung findet nicht nur eine Weichenstellung für die rechtliche Regelung des BES statt. Vielmehr wird in Art. 9 und 36 der Verfassung vorgegeben, dass die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Instrumente in diesem Bereich harmonisch koexistieren sollen.

Das Erdinnere befindet sich im Staatseigentum. Somit werden bei der Erteilung von Erdkörpernutzungsrechten verwaltungsrechtliche Handlungsformen eingesetzt, z.B. Bewilligungen durch Verwaltungsakte und verbindliche Vorschriften durch Rechtsnormen. Neben dem Verwaltungsrecht kommen aber auch das Steuer-, Finanz- und Strafrecht sowie das Gerichtsrecht zum Tragen.

Das Energierecht beinhaltet sowohl allgemeine als auch besondere Vorschriften, welche die Eigenheiten des Energiesektors widerspiegeln. Allgemeine Normen finden sich im Zivilgesetzbuch, Bodengesetzbuch, Steuergesetzbuch, Haushaltsgesetzbuch, Zollgesetzbuch u. a. Die Spezialgesetzgebung regelt u. a. das Erdinnere, Produktionsteilungsvereinbarungen, Elektrizitätswirtschaft, Gasversorgung, Kohle und die staatliche Tarifregulierung. Daneben sind weitere Regulierungsebenen vorhanden: etwa ausführliche technische Normen und internationale Regelungen in völkerrechtlichen Verträgen.

Die aktuelle Lage des russischen BES ist von zwei Faktoren geprägt. Zum einen wirkt sich das Erbe aus sowjetischen Zeiten aus. Damals wurden flächendeckende nationale einheitliche Systeme der Energieversorgung geschaffen und die Ausbeutung der Bodenschätze und Rohstoffvorräte gut entwickelt. Zum anderen wurde dieser Bereich infolge der Einführung des Privateigentums, der

Privatunternehmen und damit auch der privat-rechtlichen Regulierung einem erheblichen Wandel unterzogen. Die „Invasion des privaten Elements“ brachte zwar einige Herausforderungen mit sich, trug aber entscheidend zur Entstehung eines Fundaments für die Realisierung der Prinzipien und Grundlagen der Marktwirtschaft auf diesem Gebiet bei.

Heutzutage ist der BES bzw. seine rechtliche Regulierung durch eine Kombination aus privaten und öffentlichen Elementen gekennzeichnet. Offensichtlich ist der Bedarf nach einer Verbesserung des gesetzlichen Regelungsrahmens, um Spannungen abzubauen, die in diesem Sektor infolge von konzeptlos durchgeführten Reformen entstanden sind. Die Einführung des privaten Elements erfolgte spontan. Bei der Modernisierung des Rechts in diesem Bereich sind insbesondere solche aktuellen Probleme zu berücksichtigen wie die ineffiziente Nutzung von Naturressourcen und die ungerechte Verteilung von Gewinnen, die ihrerseits zu einer ungerechten sozialen Entwicklung der Gesellschaft führt.

Das Öffentliche und das Private sind harmonisch in Einklang zu bringen, indem die Balance zwischen der unternehmerischen Freiheit und der staatlichen Regulierung durch gesetzliche Vorschriften, und nicht durch Individualakte bestimmt wird. Der Staat muss die Stabilität, Sicherheit und Verfügbarkeit von Energieressourcen sowie ihre effiziente Nutzung und die Wahrung der nationalen Interessen gewährleisten.

Es bedarf einer detaillierten wissenschaftlichen Untersuchung, um herauszufinden, wie das Energierecht in ein einheitliches, geschlossenes System verwandelt werden kann. Offensichtlich ist ein umfassender Gesetzesakt erforderlich, der die Grundlagen und Prinzipien der rechtlichen Regelung des BES sowie die Teilnahme Russlands an den internationalen Diskussionen in diesem Bereich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen festlegt.

## II. Die wirtschaftliche Ordnung der Energiewirtschaft\*

*Petr G. Lakhno*

Ein klarer, stabiler und ausgewogener Rechtsrahmen für den Energiesektor stellt eine der wichtigsten Aufgaben für die Verbesserung des unternehmerischen Klimas im russischen Brennstoff- und Energiesektor (BES) dar. Diese Aufgabe ist deshalb so wichtig, da die Energiewirtschaft zum strategischen Interessenbereich jedes Staates gehört und einen direkten Einfluss auf das wirtschaftliche und soziale Leben der gesamten Gesellschaft hat.

Von dem Energiesektor sind praktisch alle Branchen der Wirtschaft abhängig. Er bestimmt das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und trägt entscheidend zur Konsolidierung der Russischen Föderation bei.

Zum BES gehört eine ganze Kette von Produktions- und Vertriebszyklen: Aufsuchen und Ausbeuten von Rohstoffen, Transport, Verarbeitung und Vertrieb von Energie. Bei der Energieerzeugung unterscheidet man fossile und erneuerbare Energiequellen.

Im Ausland und auf internationaler Ebene wurden bereits ausführliche Regelungen für den BES entwickelt. In vielen Ländern gelten in diesem Bereich umfassende gesetzliche Akte, beispielsweise der Energy Policy Act 2005 in den USA und das Energiewirtschaftsgesetz in Deutschland.

In der EU haben das Weißbuch für die Gemeinschaftsstrategie und der Aktionsplan „Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger“ (1997) sowie das Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ (2006) eine wichtige Bedeutung für die Energiepolitik. Am 10. Januar 2007 veröffentlichte die EU Kommission das sog. Energie- und Klimapaket, das die strategischen Pläne der Gemeinschaft enthält. Obwohl die genannten Dokumente nicht verbindlich sind, bringen sie die Position der Kommission zum Ausdruck und stecken die zukünftigen Gesetzesinitiativen in diesem Bereich ab.

Ähnliche Dokumente mit nationalen Energiestrategien wurden in vielen Ländern ausgearbeitet. Zur Umsetzung der in diesen Dokumenten erklärten Ziele werden entsprechende Rechtsakte verabschiedet. In den EU Staaten sind die wichtigsten Änderungen der letzten zehn Jahre im Unternehmens-, Energie-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht auf EG-Richtlinien zurückzuführen. Die Erfahrung der EU Staaten mit der Harmonisierung im Energiebereich könnte auch für die Angleichung des russischen und europäischen Energierechts herangezogen werden.

---

\* Übersetzt von Dr. Renate Rabensdorf.

Die staatliche Energiepolitik hat schon in der UdSSR und später auch in der Russischen Föderation eine besondere Rolle gespielt. Als grundlegend kann man Art. 71 lit. i) der Russischen Verfassung bezeichnen. Danach liegen „föderale Energiesysteme, Kernenergie, Spaltstoffe, föderaler Verkehr, Verkehrswege“ im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Föderation. Im Jahre 1995 genehmigte die Föderale Regierung die Russische Energiestrategie. Diesem Dokument folgte im Jahre 2003 die Energiestrategie Russlands bis 2020, in der Richtlinien für die Entwicklung der russischen Energiewirtschaft in diesem Zeitraum vorgegeben wurden. Gleichzeitig wurde das Modell der Wirtschaftsentwicklung in Russland bis zum Jahre 2020 bestimmt, was sehr wichtig für eine berechenbare staatliche Energiepolitik ist. Gegenwärtig befindet sich ein Entwurf der Energiestrategie Russlands bis 2030 in Diskussion.

Der russische BES ist gleichzeitig von zwei Faktoren geprägt. Einerseits wurde der BES größtenteils noch zu den Zeiten geformt, als das sowjetische Rechtssystem galt. Deshalb weist die energiewirtschaftliche Struktur einen zentralisierten Charakter auf, der aus dem früheren System der Volkswirtschaft stammt. Das gilt vor allem für Erdölspeicher sowie Transport- und Verarbeitungssysteme für Erdöl. Andererseits wurde Vieles mit der Einführung der Marktwirtschaft von außen hineingetragen. Vor diesem Hintergrund stehen einzelnen Elemente der Energiewirtschaft miteinander in einem Konflikt. Beispielsweise liegt das ursprünglich einheitliche System aus Rohstoffgewinnung, -verarbeitung und -transport jetzt in verschiedenen Händen, was Streitigkeiten zwischen den entsprechenden Teilnehmern mit sich bringt. Das Eigentum an Leitungen (Elektrizitätsnetzen, Erdöl-, Gasrohrleitungen usw.) und den entsprechenden Grundstücken fällt heute oft auseinander. Die Beziehungen zwischen den Betreibern der in den Sowjetzeiten gebauten Netze und den neuen Bodeneigentümern wurden während der Privatisierung nicht geregelt. Eine Lösung dieses Problems könnte in der Einführung beschränkter dinglicher Nutzungsrechte (Grunddienstbarkeiten) liegen. Die Neuregelung sollte durch Erlass gesetzlicher Vorschriften und nicht durch Individualakte vorgenommen werden.

Wünschenswert ist zunächst ein Gesetz über die Grundlagen der nationalen Energiepolitik wünschenswert, später sollte dann ein zusammenfassendes Energiegesetzbuch erlassen werden, das die nationalen Interessen in diesem Bereich definiert und die allgemeinen Verhaltensregeln für Private und den Staat als wirtschaftende Subjekte so wie auch für die Regulierungsbehörden aufstellt. Dieses Gesetz soll transparent, gerecht und nicht diskriminierend sein und die Verfeinerung durch Spezial- und Ausführungsgesetze zulassen. Der Entwicklung sollte eine sorgfältige wissenschaftliche Basis zugrunde liegen.

Gegenwärtig sind die Rechtsnormen für den BES weitgehend zersplittert, da gemeinsame Grundprinzipien gesetzlich nicht festgelegt sind. Die Teilgebiete des Energierechts sind jeweils durch ein eigenes Gesetz (wobei z. B. im Erdöl-

sektor kein solches Gesetz vorhanden ist) und teilweise konkretisierende Rechtsverordnungen geregelt. Dennoch lässt sich schon heute die Ausformung und Entwicklung einer selbständigen Einheit von Gesetzesnormen – die Energiegesetzgebung – beobachten. Sie regelt unternehmerische und sonstige Beziehungen im Bereich der Organisation und des Funktionierens des nationalen Brennstoff- und Energiesektors sowie der Nutzung erneuerbarer Energien.

Das Hauptanliegen des Energierechts ist es, die Beziehungen im Energiesektor so zu regulieren, dass das Bedürfnis der Bevölkerung und der Wirtschaft nach Energie, die rationale und umweltverträgliche Nutzung der Energiequellen sowie die unternehmerischen Freiheiten der Teilnehmer unabhängig von der Form ihrer Beteiligung am BES gewährleistet werden. Das Energierecht soll somit eine sichere rechtliche Grundlage für die Ausbeutung, Verarbeitung, den Transport, die Verteilung, Versorgung und Nutzung darbieten.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass in der Energiestrategie Russlands bis 2030 als eines der wichtigsten Mittel für die Umsetzung dieser Ziele die Einführung einer einheitlichen gesetzlichen Basis – eines Energiegesetzbuchs – zur Regelung der Beziehungen im BES genannt ist.

Die geltenden uneinheitlichen Regelungen nehmen keine Rücksicht auf die Besonderheiten des BES. Mittlerweile zeigt sich, dass die zu verschiedenen Zeiten ergangenen Gesetze, z. B. das Gesetz „Über die Gasversorgung“ oder „Über die Elektrizitätswirtschaft“, nicht ausreichen um die Herausforderungen dieses Wirtschaftszweigs zu lösen. Deshalb ist es notwendig ein einheitliches, in sich stimmiges System rechtlicher Regulierung zu erarbeiten. Die Regulierung durch Einzelakte reicht nicht aus, um die komplexen rechtlichen Beziehungen zwischen Produktionsunternehmen, Netzbetreibern und Verbrauchern zu regeln.

Das Energiegesetzbuch muss die ganze Vielfalt der Beziehungen zu einem einheitlichen System verbinden. Nur so ist es möglich eine beständige und für alle Teilnehmer gerechte Regelung zu schaffen. Dies entspricht auch Forderungen aus Unternehmerkreisen, die das Fehlen einer richtungweisenden Kodifikation ebenfalls negativ sehen.

Das Energiegesetzbuch muss folgende Aufgaben erfüllen:

- die Festlegung der rechtlichen Methoden und Formen der Energiesicherheit einschließlich der Rohstoff- und Transportsicherheit sowie die Festigung der Wirtschaftsintegration Russlands;
- die Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen, die zur Entwicklung und Modernisierung der Betriebe und zur Partnerschaft zwischen Unternehmen und dem Staat beitragen;
- die umfassende Regelung umweltrechtlicher Fragen im Energiebereich;
- eine Systematisierung des geltenden Regulierungssystems und die Harmonisierung mit internationalen Normen, vor allem mit dem EU-Recht.

Mit anderen Worten: das Energiegesetzbuch muss ein umfassendes Gesetz werden, das eine rechtlich sichere Basis für die Energiewirtschaft bietet.