

# ZEW

# Dokumentation

## **Normsetzung im Umweltbereich**

### **Dargestellt am Beispiel des Stromeinspeisungsgesetzes**

Dr. Heidi Bergmann

Dokumentation Nr. 96-04

ZEW Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Postfach 10 34 43  
D-68034 Mannheim  
Telefon 0621/1235-01  
Telefax 0621/1235-224

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Einführung in die Problemstellung .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Normsetzung auf internationaler und nationaler Ebene .....</b>	<b>3</b>
2.1 Völkerrecht.....	3
2.2 Europarecht .....	4
2.3 Gesetzgebung des Bundes und der Länder.....	5
2.3.1 Kompetenzverteilung .....	5
2.3.2 Bundesgesetzgebung.....	6
2.3.3 Rechtsverordnungen.....	6
2.3.4 Verwaltungsvorschriften.....	8
2.3.5 Verhältnis der Normen untereinander.....	8
<b>3 Weg der Gesetzgebung des Bundes .....</b>	<b>9</b>
3.1 Anstoss für eine Gesetzesinitiative .....	10
3.2 Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs.....	12
3.3 Beratung im Bundestag .....	15
3.4 Mitwirkung des Bundesrates und Vermittlungsverfahren .....	17
3.5 Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung.....	20
<b>4 Änderung, Aufhebung und Ergänzung von Normen.....</b>	<b>20</b>
4.1 Parlamentarische „Nachschau“ .....	20
4.2 Verfassungsgerichtliche Kontrolle.....	25
4.2.1 Konkrete Normenkontrolle .....	25
4.2.2 Abstrakte Normenkontrolle.....	26
4.2.3 Verfassungsbeschwerde .....	26
<b>5 Zeitlicher Rahmen der Normsetzung .....</b>	<b>28</b>
<b>6 Schlussbetrachtung.....</b>	<b>31</b>

# 1. Einführung in die Problemstellung

Dem technischen, industriellen und wirtschaftlichen Wachstum steht die Knappheit der Umweltressourcen gegenüber. Ohne Nutzung der Umwelt kann eine Gesellschaft nicht existieren; die mit der Nutzung einhergehende Umweltbelastung muß aber in gewissen Grenzen gehalten werden. Hier setzt das Umweltrecht als normative Beschränkung der Umweltnutzungsfreiheit an.<sup>1</sup> Regelungen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und entsprechende Regulierungen des menschlichen Verhaltens sollen gewährleisten, daß die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit nicht überschritten werden. Umweltrecht in diesem Sinne stellt sich als *Begrenzungsrecht* dar, das die Freiheitsrechte von Umweltbelastern einschränkt. Andererseits präsentiert sich das Umweltrecht aber auch als *Bewirtschaftungsrecht*, das heißt, durch die Materie „Umweltrecht“ erfährt die „Verteilung von (provisorischen) Nutzungsbefugnissen an dem öffentlichen Gut Umwelt“<sup>2</sup> ihre normative Ausgestaltung. Beide Aspekte prägen das Erscheinungsbild der modernen Umweltnormen und spiegeln die möglichen Unterschiede im Grundverständnis des Umweltrechts wider.

Der Schutz der Umwelt und das Aufstellen entsprechender Regeln ist zu einer „Schicksalsaufgabe des modernen Staates“<sup>3</sup> geworden. Der Normgeber sieht sich dabei regelmäßig mit der Frage konfrontiert, wie er einerseits den Schutz der ökologischen Existenzgrundlage gewähren kann ohne andererseits übermäßig in die individuelle Freiheit des Einzelnen einzugreifen. Der in diesem Zusammenhang immer wieder heraufbeschworene Gegensatz zwischen Ökologie und Ökonomie läßt sich nicht zwangsläufig herstellen: Was der Umwelt nutzt, kann wirtschaftlich sinnvoll sein und umgekehrt kann eine ökonomisch wünschenswerte Maßnahme auch ökologische Vorteile mit sich bringen. Sowohl wirtschaftliches Handeln als auch das Bedürfnis nach einer intakten Umwelt gehören zu den Rahmenbedingungen menschlichen Daseins. Dennoch lassen sich Interessen- und Zielkonflikte im Rahmen der Normgebung nicht vermeiden. Jede normsetzende Autorität wird daher im Prozeß der Rechtsentstehung bestrebt sein, die möglicherweise tangierten Interessen zu identifizieren und auf einen Interessenausgleich hinzuarbeiten. Vor dem Hintergrund der jeweiligen gesetzgeberischen Intention findet ein Abwägungsprozeß statt, der schließlich im Erlaß eines rechtsverbindlichen Aktes endet.

Der Normadressat sieht in erster Linie den gesetzgeberischen „Output“, nämlich die von den Legislativorganen erlassene Norm. Diese Norm ist für sein weiteres Verhalten verbindlich, an ihr muß er sein zukünftiges Handeln ausrichten. Je früher Informationen über die zu erwartenden Reglementierungen zur Verfügung stehen, um so mehr Reaktionszeit kann der Betreffende für sich in Anspruch nehmen. Für den Rechtsanwender, der längerfristige Dispositionen zu treffen hat, darf die Auseinandersetzung mit veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen daher nicht erst nach Abschluß des Rechtsetzungsverfahrens stattfinden. Relevant sind insoweit bereits die Verfahrensschritte, die eine Norm auf ihrem Weg zur Rechtsverbindlichkeit durchläuft. Die genaue Kenntnis

---

<sup>1</sup> Bender/Sparwasser, Umweltrecht, 2.Aufl., Heidelberg, 1990, Rdnr.14.

<sup>2</sup> Kloepfer, M., Umweltrecht, München, 1989, S.17, Rdnr.31.

<sup>3</sup> Breuer, R., Umweltschutzrecht, Rdnr.2, in: von Münch/Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 9.Aufl., Berlin et al., 1992.

der Struktur, des Ablaufs und der ungefähren Dauer eines Normsetzungsverfahrens erlaubt es zu beurteilen, wo und wie die entscheidenden Weichen gestellt werden.

## 2. Normsetzung auf internationaler und nationaler Ebene

Umweltrelevante Vorschriften findet man sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Staaten schließen Abkommen, die auf den Schutz der Umwelt abzielen, die Europäische Union erläßt entsprechende Richtlinien und Verordnungen und auch der nationale Gesetzgeber wird im Bereich des Umweltschutzes aktiv. Im Überblick bietet sich dabei folgendes Bild:

### 2.1. Völkerrecht

Der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen zwei oder mehreren Staaten stellt den Regelfall umweltrechtlichen Handelns auf internationaler Ebene dar. Gerade multilaterale Verträge (*Konventionen*) haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen; verwiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf das „Genfer ECE-Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen“ vom 13.11.1979<sup>4</sup> oder das „Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“ vom 22.03.1989<sup>5</sup>.

Berechtigt und verpflichtet sind bei solchen Abkommen aber nur die sog. Völkerrechtssubjekte, d.h. souveräne Staaten und in einigen Ausnahmefällen auch internationale Organisationen, nicht aber Privatpersonen oder Personengruppen/-vereinigungen. Für den einzelnen Bürger können völkervertragsrechtliche Vereinbarungen grundsätzlich nur mittelbar relevant werden, nämlich dann, wenn zur Vollziehung des Vertrages ein Bundesgesetz erforderlich ist, der Bund also Verpflichtungen übernommen hat, die allein durch den Erlaß eines Bundesgesetzes erfüllt werden können.<sup>6</sup> Die über Art.59 Abs.2 S.1 GG in das Bundesrecht übertragenen Verträge erhalten so den Rang eines (einfachen)<sup>7</sup> Gesetzes.

Der Schwerpunkt der „treaty-making-power“ liegt bei der Regierung, die die wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen trifft. Beim Erlaß der Gesetze, die die völkerrechtlichen Verträge in das Bundesrecht eingliedern, bzw. den Vertrag demokratisch sanktionieren und legitimieren, ist der parlamentarische Gesetzgeber auf eine relativ passive Rolle beschränkt. Den materiellen

---

<sup>4</sup> BGBl. 1982 II, 374.

<sup>5</sup> BGBl. 1994 II, 2703.

<sup>6</sup> BVerfGE 1, 390.

<sup>7</sup> Das „einfache Gesetzesrecht“ steht hier als Gegensatz zum „Verfassungsrecht“, welches in der Normhierarchie an oberster Stelle anzusiedeln ist.

Sachverhalt regelt der völkerrechtliche Vertrag, nicht das Vertragsgesetz; Änderungsanträge des Parlaments zu Verträgen mit ausländischen Staaten sind nicht zulässig.<sup>8</sup>

## 2.2. Europarecht

Die legislative Tätigkeit der Europäischen Union ist im Bereich des Umweltrechtes von immer größer werdender Relevanz. Durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 28.02.1986<sup>9</sup> wurde der EG-Vertrag um einen eigenen Titel „Umwelt“ ergänzt, Art.130r ff. EGV. Bereits vor 1986 hatte die Gemeinschaft verschiedene Aktivitäten zum Schutz der Umwelt entfaltet; doch erst die ausdrückliche Verankerung des Umweltschutzes als Gemeinschaftsziel führte in der Praxis zu einer verstärkten Rechtsetzungstätigkeit. Der Großteil umweltrelevanter Normen ergeht in Form von Richtlinien, Verordnungen spielen im gemeinschaftlichen Umweltrecht nur eine untergeordnete Rolle.

*Richtlinien* sind im Gegensatz zu Verordnungen als zweistufige Rechtsakte konzipiert. Sie richten sich (im ersten Schritt) an den jeweiligen Mitgliedstaat; für diesen ist der Rechtsakt hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, Art.189 S.3 EGV. Dann folgt ein zweiter Schritt, nämlich die Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht durch die einzelnen Mitgliedstaaten; den innerstaatlichen Stellen bleibt es überlassen, Art und Form der Umsetzung selbst zu wählen. Richtliniengeber auf europäischer Ebene ist der Rat (zusammen mit dem europäischen Parlament) oder die Kommission, je nach Kompetenzzuweisung, die Umsetzung der Richtlinien in das nationale Recht gehört zu den Aufgaben der jeweiligen Parlamente. Wenngleich die Richtlinien lediglich Zielverbindlichkeit entfalten muß konstatiert werden, daß sich der Gestaltungsspielraum der einzelnen Staaten bei der Umsetzung in nationales Recht immer weiter eingeengt hat, da die europarechtlichen Zielvorgaben zunehmend perfektionistisch ausgeformt werden.

Eine der prominentesten EG-Richtlinien dürfte die „Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)“ vom 27.06.1985<sup>10</sup> sein. Diese Richtlinie dient der Verbesserung der Informationen über die Umweltauswirkungen von Vorhaben und damit der Verbesserung der behördlichen Entscheidungsvorbereitung. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Auswirkungen besonders umwelterheblicher Vorhaben auf die Umwelt möglichst frühzeitig und umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Das Ergebnis ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorhaben zu berücksichtigen.<sup>11</sup> Durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom Februar 1990<sup>12</sup> wurde die EG-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt.

*Verordnungen* entfalten im Gegensatz zu den Richtlinien unmittelbare Wirkung und sind in allen Teilen ohne weiteres verbindlich. Die in Form einer Verordnung erlassenen Normen gelten

---

<sup>8</sup> So auch § 82 Abs.2 GOBT.

<sup>9</sup> Vgl. Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.02.1986 (EEAG) vom 19.12.1986, BGBl. 1986 II, 1102.

<sup>10</sup> Abl. L 175/40 vom 05.07.1985.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu die offizielle Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie vom 26.01.1989, BT-Drs. 11/3919, 1.

<sup>12</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie vom 12.02.1990, BGBl. 1990 I, 205.

unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (vgl. Art.189 S.2 EGV), eines Transformationsaktes bedarf es nicht mehr. Der nationale Gesetzgeber ist nur dann gefordert, wenn die Verordnung Regelungsaufträge an die Mitgliedstaaten enthält. Exemplarisch sei auf die „Verordnung vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“ (sog. Öko- oder Umwelt-Audit)<sup>13</sup> hingewiesen. Mit der Umwelt-Audit-Verordnung soll Unternehmen ein Instrument an die Hand gegeben werden, das ihnen eine öffentlich kontrollierte Selbstüberprüfung ermöglicht; die Unternehmen verpflichten sich dabei zu einer „ökologischen Rechnungslegung“. Die Audit-Verordnung der EG gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, beinhaltet aber einen Auftrag an den jeweiligen nationalen Gesetzgeber, Regelungen für die Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern sowie für die Registrierung geprüfter Betriebsstandorte zu treffen.<sup>14</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist dieser Verpflichtung zwischenzeitlich - wenn auch verspätet - nachgekommen.<sup>15</sup>

## **2.3. Gesetzgebung des Bundes und der Länder**

Auf nationaler Ebene sind sowohl die Länder als auch der Bund zum Erlaß von umweltrelevanten Vorschriften befugt. Wesentliche Teile des Umweltrechts sind durch Bundes- und Landesgesetze geregelt, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ergänzen und vervollständigen das gesetzliche Regelwerk.

### **2.3.1. Kompetenzverteilung**

Die Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern entspricht der *föderalstaatlichen Struktur* der Bundesrepublik. Grundsätzlich haben die Länder das Recht der Gesetzgebung (vgl. Art.30 und Art.70 Abs.1 GG); dem Bund kommen insoweit nur Befugnisse zu, als ihm diese durch das Grundgesetz verliehen werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (Art.70 Abs.2 GG). Während bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Länder von jeder eigenen gesetzgeberischen Tätigkeit ausgeschlossen sind, haben die Länder für die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Sachbereiche insoweit das Recht der Gesetzgebung, als der Bund die betreffende Materie nicht durch Gesetz geregelt hat. Daneben ist der Bund unter den Voraussetzungen, die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gelten, befugt, sog. Rahmenvorschriften zu erlassen. Die Kompetenzen des Bundes beschränken sich dabei auf den Erlaß von Regelungen, die der Ausfüllung durch die Länder „fähig und bedürftig“ sind.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Verordnung (EWG) Nr.1836/93 des Rates vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 168/1 vom 10.07.1993.

<sup>14</sup> Vgl. auch die entsprechende Begründung des Gesetzesentwurfs zum Umweltgutachter- und Standortregistrierungsgesetz (jetzt: Umweltauditgesetz), BT-Drs.13/1192 vom 25.04.1995.

<sup>15</sup> Vgl. Umweltauditgesetz - UAG vom 07.12.1995, BGBl. 1995 I, 1591.

<sup>16</sup> Zu den Anforderungen an die Rahmengesetzgebung vgl. BVerfGE 4, 115, 233 f.

### **2.3.2. Bundesgesetzgebung**

Eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Umweltsektor ist dem Bund durch das Grundgesetz nicht zugewiesen. Der Bund verfügt aber über die Gesetzgebungsbefugnis in den wichtigsten Teilbereichen des Umweltschutzes. So ist er über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften im Bereich des Abfallrechts, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung befugt (vgl. Art.74 Nr.24 GG), er kann den Rahmen für die Normierung des Naturschutz und Wasserrechts geben (vgl. Art.75 Nrn.3 und 4 GG) und weitgespannte Kompetenzen, die dem Bund im Wirtschafts-, Bau- und Verkehrsrecht zustehen (vgl. z.B. Art.74 Nrn. 11, 11a, 20), erlauben es ihm ebenfalls, umweltrelevante Sachverhalte zu regeln.

Das Stromeinspeisungsgesetz<sup>17</sup> ordnet sich in den Rahmen der Energiewirtschaft ein und gehört damit zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art.72 GG Gebrauch gemacht.

Die Länder sind über den Bundesrat (als Organ zu Vertretung der Länderinteressen) an der Gesetzgebung des Bundes zu beteiligen (vgl. Art.50 ff. GG). Das Erfordernis der Zustimmung ist nach der Konzeption des Grundgesetzes die Ausnahme und nur in bestimmten ausdrücklich und abschließend genannten Fällen erforderlich, in denen der Interessenbereich der Länder besonders stark tangiert wird.<sup>18</sup> In der heutigen Gesetzgebungspraxis verhält es sich aber so, daß die Mehrzahl der Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Das Stromeinspeisungsgesetz enthält keine Regelungen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. So berührt das Gesetz nicht die Kompetenz der Länder zur Regelung von Organisation und Verfahren der Verwaltung oder die Verteilung des Steuer- und Finanzaufkommens; das Gesetz hat insoweit lediglich die Qualität eines Einspruchsgesetzes.<sup>19</sup>

Das Regelwerk umweltschützender Vorschriften hat auf nationaler Ebene heute eine solche Dichte und Geschlossenheit erreicht, daß die eigenständige Bedeutung des Umweltrechts als Rechtsmaterie nicht mehr in Frage steht. Die Erzeugung allgemeinverbindlicher Rechtsnormen folgt dabei prinzipiell den gleichen Mustern und Regeln wie der Erlass von Rechtsvorschriften in anderen Normbereichen. Umweltrecht ist aber in verstärktem Maße auch Technikrecht und kann sich nicht mit der Aufstellung allgemein gehaltener Ge- und Verbote begnügen. In der Praxis werden Umweltgesetze - als klassisches Mittel der Normsetzung - daher vielfach ergänzt durch Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Standards und technische Normen.

### **2.3.3. Rechtsverordnungen**

Rechtsverordnungen (RVO) stellen eine zusätzliche Möglichkeit zum Erlass von Reglementierungen im Umweltbereich dar. Diese Normen gehen nicht auf die Legislative zurück, sondern werden von der Exekutive geschaffen; insoweit erfährt der Gewaltenteilungsgrundsatz eine Durchbrechung. Auf

---

<sup>17</sup> Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz (Stromeinspeisungsgesetz) vom 07.12.1990, BGBl. 1990 I, 2633.

<sup>18</sup> BVerfGE 1, 76, 79 ständige Rechtsprechung.

<sup>19</sup> Zur Unterscheidung zwischen Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen vgl. unter 3.4.

Bundesebene sind die Bundesregierung, die einzelnen Bundesminister oder die Landesregierungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt; ohne *ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung* kann jedoch keine Rechtsverordnung erlassen werden (Art.80 GG). Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Vielfach dienen die Rechtsverordnungen der Durchführung gesetzlicher Vorschriften, man spricht dann von einer "Durchführungsverordnung".<sup>20</sup>

Mittels einer Rechtsverordnung kann man kein Gesetz ersetzen, der Verordnungsgeber ist immer auf den Erlaß von Detailregelungen beschränkt. Die Entscheidung, ob eine umweltrelevante Vorschrift in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung erlassen wird, steht also nicht zur völligen Disposition. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, in grundlegenden Bereichen, etwa wenn Grundrechte der Einzelnen betroffen sind, alle wesentlichen Regelungen selbst und umfassend zu treffen. Er darf diese Normierungen nicht der Exekutive überlassen (Parlamentarvorbehalt).<sup>21</sup>

Die folgende Übersicht belegt, daß die Zahl der Rechtsverordnungen, die pro Wahlperiode (WP) erlassen werden, die Zahl der parlamentarisch beschlossenen Gesetze bei weitem übersteigt:<sup>22</sup>

**Übersicht 1: Anzahl der verkündeten Rechtsverordnungen des Bundes<sup>23</sup>**

6.WP	7.WP	8.WP	9.WP	10.WP	11.WP
1969-72	1972-76	1976-80	1980-83	1983-87	1987-90
1343	1726	1615	853	1229	1295

Im Vergleich dazu nimmt sich die Zahl der verkündeten Gesetze eher bescheiden aus:

**Übersicht 2: Anzahl der verkündeten Gesetze des Bundes<sup>24</sup>**

6.WP	7.WP	8.WP	9.WP	10.WP	11.WP
1969-72	1972-76	1976-80	1980-83	1983-87	1987-90
333	506	339	136	320	366

<sup>20</sup> Beispielhaft sei hier auf die verschiedenen (bislang 22) Durchführungsverordnungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz verwiesen. Vgl. etwa 3.BImSchV vom 15.01.1975 (Verordnung über Schwefelgehalt von leichtem Heizöl und Dieselmotortreibstoff); 12.BImSchV vom 20.09.1991 (Störfall-Verordnung), 16.BImSchV vom 12.06.1990 (Verkehrslärmschutzverordnung), 22. BImSchV vom 26.10.1993 (Verordnung über Immissionswerte).

<sup>21</sup> Vgl. dazu die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Atomrecht: BVerfGE 49, 89, 124 ff. (Kalkarentscheidung); BVerfGE 53, 30, 56 (Mühlheim-Kärlich).

<sup>22</sup> Dieser Trend läßt sich in allen demokratischen Rechtsordnungen nachweisen.

<sup>23</sup> Angaben nach Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.111.

<sup>24</sup> Auch diese Angaben wurden Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.111 entommen.



### 2.3.4. Verwaltungsvorschriften

Schließlich sei auf eine dritte Kategorie von Normierungen verwiesen, die sog. Verwaltungsvorschriften. Verwaltungsvorschriften haben grundsätzlich nur verwaltungsinterne Bedeutung und stellen - da sie nicht allgemein verbindlich sind - keine Rechtsnormen im eigentlichen Sinne dar. Als *bloße Binnenrechtssätze* richten sie sich an die staatliche Verwaltung, nicht an den Bürger; die Exekutive bedient sich der Verwaltungsvorschriften u.a. zur Norminterpretation.<sup>25</sup> Unter Umständen können Verwaltungsvorschriften aber auch Außenwirkung entfalten und unmittelbar für den Einzelnen Geltung erlangen. Gerade bei norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften mit überwiegend technischem Inhalt, wie etwa der TA-Luft oder der TA-Lärm, geht die Rechtsprechung regelmäßig davon aus, daß die Normierungen nach außen wirken und nicht auf den Binnenbereich der Verwaltung beschränkt sind.<sup>26</sup>

### 2.3.5. Verhältnis der Normen untereinander

Der Rang einer Rechtsnorm richtet sich nach der Autorität, welche die Rechtsnorm gesetzt hat;<sup>27</sup> die Höhe der Autorität im innerstaatlichen Bereich bestimmt das Verfassungsrecht. Im Normgefüge der Bundesrepublik steht das Grundgesetz an oberster Stelle, danach rangieren die Bundesgesetze und die Rechtsverordnungen des Bundes. Das Verhältnis der normativen Regelungen des Bundes und der Länder wird durch den Grundsatz des *Vorrangs des Bundesrechts* geprägt: „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art.31 GG). Das Landesrecht ordnet sich daher unter das Bundesrecht ein; die Länderverfassungen, die Ländergesetze und die Rechtsverordnungen der Länder, jeweils in absteigender Rangfolge, stehen unterhalb der Rechtsnormen des Bundes.<sup>28</sup> Für die den Umweltschutz tangierenden Vorschriften gilt insoweit nichts anderes.

Die Staatszielbestimmung des Art.20a GG, die die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen postuliert, räumt dem Umweltschutz keinen Sonderstatus ein. Die Vorschrift soll lediglich die prinzipielle Gleichordnung des Umweltschutzes mit anderen Verfassungsprinzipien und Verfassungsrechtsgütern zum Ausdruck bringen.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> In diesem Sinne sind Verwaltungsvorschriften „Regieanweisungen“ für den Normanwender.

<sup>26</sup> Vgl. die *Whyl*-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE 72, 300, 320 f.

<sup>27</sup> Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.347 ff.

<sup>28</sup> Theoretisch kann eine Rechtsverordnung des Bundes daher einer Landesverfassung vorgehen.

<sup>29</sup> Siehe BT-Drs.12/6000, 67. Näher zu Art.20a bei Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, 3.Aufl., München, 1995.

### 3. Weg der Gesetzgebung des Bundes

Als oberste gesetzgebende Gewalt berät und verabschiedet der Deutsche Bundestag Gesetze. Anregungen zu legislativem Tätigwerden können von unterschiedlichen Seiten kommen; auch Bürgern, Verbänden oder Interessengruppen ist es nicht verwehrt, diesbezügliche Aktivitäten zu entfalten. Das Verfahren der Gesetzgebung formalisiert und kanalisiert sich erst dann, wenn eine Idee Gestalt angenommen hat und in das Stadium der Entwurfsreife gelangt ist. Nach dem Grundgesetz bleibt das Recht, Gesetze einzubringen dem Bundestag selbst sowie der Bundesregierung und dem Bundesrat vorbehalten (vgl. Art.76 Abs.1 GG). Der Großteil der Gesetzesentwürfe wird in der Ministerialbürokratie erarbeitet, wobei die Einbringung eines Entwurfs durch die Bundesregierung den „praktischen Regelfall“ darstellt, wie die folgende Übersicht belegt:

**Übersicht 3: Eingebraachte Gesetzesentwürfe, nach Wahlperioden (WP)<sup>30</sup>**

	7.WP 1972-76	8.WP 1976-80	9.WP 1980-83	10.WP 1983-87	11.WP 1987-90
insgesamt:	670	485	242	522	595
Bundesregierung	461	322	146	280	321
	68,8%	66,4%	60,3%	53,6%	53,9%
Bundestag	136	111	58	183	227
	20,3%	22,9%	24%	35,1%	38,1%
Bundesrat	73	52	38	59	47
	10,9%	10,7%	15,7%	11,3%	7,9%

Die Tabelle zeigt auch, daß die Ministerialverwaltung insgesamt eine wichtige Position bei der Entwurfserstellung inne hat: Den Hauptteil der Initiativen bringt die Bundesregierung ein, die sich zur Erarbeitung ihrer Ministerien bedient und auch die Entwürfe des Bundesrates entstehen in der Regel in den Landesministerien, so daß man sagen kann, die Ministerialverwaltung ist die Hauptlieferantin der Gesetzesentwürfe.

<sup>30</sup> Alle Angaben wurden der Zeitschrift für Parlamentsfragen 1991, S.352 entnommen.

Die Pflicht initiativ zu werden trifft den Bund, bzw. die Bundesregierung nur in wenigen Fällen, etwa bei der Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht oder bei der Übernahme internationaler Verpflichtungen, wie sie sich beispielsweise aus völkerrechtlichen Verträgen ergeben. Grundsätzlich gilt aber der Grundsatz der Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit.<sup>31</sup>

Bundesgesetze kommen als Ergebnis einer komplexen Willensbildung zustande.<sup>32</sup> Versucht man den Weg der Gesetzgebung zu strukturieren, lassen sich folgende (fünf) Schritte unterscheiden: Anstoß für eine Gesetzesinitiative (vgl. unter 3.1), Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs (vgl. unter 3.2), Beratung im Bundestag (vgl. unter 3.3), Mitwirkung des Bundesrates und Vermittlungsverfahren (vgl. unter 3.4) und schließlich Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung (vgl. unter 3.5).

### **3.1. Anstoß für eine Gesetzesinitiative**

Die Beweggründe, die zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs führen, sind unterschiedlicher Natur.<sup>33</sup> Ein Großteil der Initiativen entspringt politischen Programmen, Erklärungen und Beschlüssen, der Anstoß zu legislativem Tätigwerden kann aber auch von späteren Rechtsanwendern (z.B. Verwaltungen) kommen. Vielfach äußern die Bundesländer, die im Regelfall die Bundesgesetze vollziehen (Art.83 GG), den Wunsch nach legislatorischen Maßnahmen; darüber hinaus können auch Gerichtsentscheidungen (z.B. des Bundesverfassungsgerichts oder des Europäischen Gerichtshofs) Anlaß zu gesetzgeberischem Tätigwerden geben. Immer häufiger sind die Legislativorgane auf Vorschläge und Empfehlungen der Wissenschaft angewiesen; oft wird erst nach einer gutachterlichen Problemanalyse sichtbar, wo und inwieweit Regelungsbedarf besteht.<sup>34</sup> Schließlich sind die Verbände und Interessengruppen zu nennen, deren Anregungen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Entstehung von Gesetzesvorlagen spielen.<sup>35</sup>

Woher der Anstoß für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes letztlich kommt, läßt sich nicht in jedem Fall genau bestimmen und nachvollziehen. Die hinter der legislatorischen Arbeit stehenden politischen Prozesse entziehen sich einer genauen Analyse und folgen keinem vorgegebenen Muster. Verbindliche Festlegungen, die sich auf den äußeren Ablauf der Vorbereitungsarbeiten für eine Gesetzesinitiative beziehen, setzen erst dort an, wo bereits ein Impuls zum Tätigwerden gegeben wurde und erst dann, wenn eine Idee quasi „festgeschrieben“ werden soll.

Das Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz (Stromeinspeisungsgesetz) ist Teil eines Gesamtprogramms zugunsten erneuerbarer Energien.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Näher bei Schmidt-Jorzig/Schürmann, Bonner Kommentar, Art.76, Rdnr.146 ff.

<sup>32</sup> Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.77 (Rdnr.116).

<sup>33</sup> Eine detaillierte Darstellung möglicher „Anstoßgeber“ enthalten u.a. Leonhardt, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung - eine Lehr- und Lernhilfe, Bonn, 1984, S.48 f.; Schröder, Gesetzgebung und Verbände, Berlin, 1976, S.139 f.

<sup>34</sup> Schmidt-Jorzig/Schürmann, Bonner Kommentar, Art.76, Rdnr.211.

<sup>35</sup> Beispiele für Gesetze, die auf Initiativen von Verbänden zurückgehen gibt Versteyl, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, Berlin, 1972, S.57 ff., der seine Erkenntnisse durch persönliche Befragungen gewonnen hat.

<sup>36</sup> Vgl. BT-Drs.11/7169 vom 17.05.1990 und 11/7418 vom 19.06.1990.

Auf Bundes- und Länderebene gab es verschiedene Ansätze, regenerative Energien zu fördern bzw. Einspeisevergütungen zu erhöhen. Bereits Ende 1989 war in der Bundestagsfraktion der CDU/CSU ein entsprechender Entwurf diskutiert, letztlich jedoch nicht weiter verfolgt worden.<sup>37</sup> Die Grünen im Deutschen Bundestag hatten in der 11. Legislaturperiode ebenfalls mehrere Anläufe unternommen, die Erhöhung der Einspeisevergütung gesetzlich festzuschreiben.<sup>38</sup> Und auch der Landtag von Baden-Württemberg war auf Antrag verschiedener Fraktionen mit dem Thema befaßt.<sup>39</sup> Das politische Klima im Vorfeld der Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs legte einen weitgehenden Konsens über die Förderung der erneuerbaren Energien nahe.

Am 17.05.1990 wurde aus der Mitte des Bundestages ein Antrag zur „Förderung der Zukunftsenergien“ vorgelegt,<sup>40</sup> mit dem der Bundestag verstärkte Bemühungen zur Entwicklung, Erprobung und Anwendung von umweltfreundlichen Energietechnologien, zur Nutzung erneuerbarer Energien und für weitere Energieeinsparung fordert. In dem Papier heißt es u.a.: „Der Deutsche Bundestag erwartet angesichts der soeben bestätigten regionalen Monopolstellungen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen eine stärkere Berücksichtigung der vermiedenen externen Kosten einer schadstofffreien Energieerzeugung und dementsprechend eine sofortige und deutliche Verbesserung der Einspeisevergütungen für Strom aus erneuerbaren Energien. Die Einspeisevergütungen für regenerativ erzeugten Strom haben sich im Grundsatz an den Verkaufspreisen zu orientieren, die von aufnehmenden Elektrizitätsversorgungsunternehmen an Letztverbraucher berechnet werden. Es ist dabei ein Prozentsatz von mindestens 75 bis 90 Prozent des Verkaufspreises, welche aufnehmende Elektrizitätsversorgungsunternehmen an den Letztverbraucher berechnen, für den regenerativ erzeugten Strom aus Anlagen bis 5 MW-Ausbauleistung anzusetzen. Falls eine befriedigende Regelung zwischen den Beteiligten bis zum 1. September 1990 nicht erreicht wird, hat die Bundesregierung unverzüglich einen Gesetzesentwurf zur Regelung der Einspeisevergütung für erneuerbare Energien noch in der 11. Legislaturperiode vorzulegen.“<sup>41</sup>

Schon einen Monat später, am 20.06.1990 wurde der Antrag zur Förderung der Zukunftsenergien- in der Fassung des federführenden Wirtschaftsausschusses - von der Mehrheit im Deutschen Bundestag verabschiedet.<sup>42</sup> Zu einer freiwilligen Vereinbarung kam es in der Folgezeit nicht, das Wirtschaftsministerium hatte in der Aussprache über den Antrag darauf hingewiesen, daß eine Verbändevereinbarung kartellrechtlich nicht zu erreichen sei.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> So die Information nach Klinger, in: Baur et al. (Hrsg.), Festschrift für B. Börner zum 70.Geburtstag, München, 1992, S.541, 542.

<sup>38</sup> Vgl. u.a. BT-Drs.11/2029, 11/2684, 11/4048, 11/6408.

<sup>39</sup> LT-Drs.10/2658, 10.

<sup>40</sup> BT-Drs.11/7169.

<sup>41</sup> Nr.4 der BT-Drs.11/7169.

<sup>42</sup> BT-Drs.11/7418.

<sup>43</sup> Klinger, in: Baur et al. (Hrsg.), Festschrift für B. Börner zum 70.Geburtstag, München, 1992, S.541, 542.

### 3.2. Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs

Hat sich eine Idee konzeptionell verfestigt, muß ein entsprechender Gesetzesentwurf (Gesetzesvorlage) erarbeitet werden.<sup>44</sup> Nach Art.76 Abs.1 GG haben die Bundesregierung, der Bundesrat und der Bundestag unabhängig voneinander das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen. Über die Art und Weise der Entstehung dieser Vorlagen sagt das Grundgesetz nichts; maßgeblich sind insoweit die jeweiligen Geschäftsordnungen.<sup>45</sup>

*Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Bundestages* werden größtenteils von einzelnen oder mehreren Abgeordneten oder von Fraktionsgremien ausgearbeitet. Weder das Grundgesetz noch die Geschäftsordnung des Bundestages enthalten aber genauere Vorgaben, wie ein Entwurf auf Parteiebene entsteht, hier sind grundsätzlich die Arbeits- und Geschäftsordnungen der jeweiligen Parteien heranzuziehen.<sup>46</sup>

*Gesetzesinitiativen des Bundesrates* werden zumeist in der Ministerialverwaltung eines Bundeslandes ausgearbeitet, wo die spezialisierten Fachministerien über das notwendige „Know-how“ verfügen.<sup>47</sup> Die Einflußnahme der Interessenverbände fällt dabei geringer aus als bei Regierungsvorlagen (siehe unten); im Bundesrat bestehen nur begrenzte Möglichkeiten der Beteiligung, vgl. §§ 18 Abs.1 HS 2, 40 Abs.3 GO BR. Der materielle Gehalt der Entwürfe wird in den jeweiligen Bundesländern vorab entschieden.

Die Initiativen des Bundesrates sind - wie Übersicht 3 belegt - im Gesetzgebungsalltag von untergeordneter Bedeutung.

Bei *Gesetzesvorlagen der Bundesregierung* wird die Vorbereitung des Entwurfs vom fachlich zuständigen Minister eigenverantwortlich wahrgenommen (Ressortprinzip, Art.65 Abs.2 GG). Die Art und Weise, wie ein solcher Entwurf entsteht, wie er abzufassen ist und wem er vorgelegt werden muß, regeln die §§ 22 ff. GGO II. Bereits in der ersten Phase der Konzeption einer Regierungsvorlage, der Erarbeitung des sog. Referentenentwurfs, sind die anderen Ministerien zu beteiligen, wobei sich ihre Mitarbeit nicht nur auf eine bloße Stellungnahme beschränken muß. Auch bei der Abfassung des Textes selbst sind die anderen Ressorts mit heranzuziehen (vgl. § 23 Abs.1 und 2 GGO II).<sup>48</sup> Der Entwurf wird in der Regel aber nicht nur behördenintern, d.h. auf ministerieller Ebene bearbeitet und diskutiert, in den Entstehungsprozeß involviert sind vielmehr auch Stellen und Personen außerhalb der Regierung.

Nach § 24 GGO I können die Vertreter der beteiligten Fachkreise oder Verbände bei der Vorbereitung der Gesetzesentwürfe unterrichtet werden und Gelegenheit zur Stellungnahme

---

<sup>44</sup> Generell zu diesem Stadium der Gesetzgebung bei Schürmann, M., Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin, 1987.

<sup>45</sup> Vgl. die Geschäftsordnung des Bundestags (GO BT), des Bundesrates (GO BR) der Bundesregierung (GO BReg) und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I und II), sowie die Arbeits- und Geschäftsordnungen der Parteien.

<sup>46</sup> Schmidt-Jorzig/Schürmann, Bonner Kommentar, Art.76, Rdnr.348 m.w.N.

<sup>47</sup> Schmidt-Jorzig/Schürmann, Bonner Kommentar, Art.76, Rdnr.378 ff.

<sup>48</sup> Diese Klausel ist Ausdruck des Gebots der Nutzbarmachung umfangreicher Sachkunde und Erfahrung, vgl. auch § 70 Abs.1 und 2 GGO I.

erhalten.<sup>49</sup> Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, wenn nicht Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen überlassen. Grundsätzlich werden nur solche Verbände berücksichtigt, die in einer öffentlichen Liste registriert sind.<sup>50</sup> Die vertrauliche Behandlung der Entwürfe durch die außerhalb der Ministerialbürokratie stehenden Stellen kann gefordert werden. Bei Gesetzesentwürfen von politischer Bedeutung ist eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen, bevor mit den Vertretern der Fachkreise und Verbände Fühlung genommen wird. Im übrigen ist nach § 24 Abs.2 GGO II darauf zu achten, daß mit den Vertretern der Fachkreise und Verbände nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert. Die Einbeziehung der Verbands- und Interessenvertreter bedient einerseits deren eigene Interessen im Rahmen ihrer Lobbyarbeit, andererseits kanalisiert die Einbindung auch die Einflußnahme der Interessenten und erlaubt es der Ministerialbürokratie, sich ein umfassendes Bild über die Interessenlage zu machen. Die Anhörung der Verbände erweist sich immer wieder als wichtige Informationsquelle.<sup>51</sup> Unterbleibt die nach der Geschäftsordnung vorgesehene Beteiligung der Fachkreise und Verbände, hat dies keine Auswirkungen auf die Gültigkeit des später erlassenen Gesetzes.<sup>52</sup>

Die Unterrichtung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, der Landesministerien, der Fraktionen und anderer amtlich nicht beteiligter Stellen, wie etwa der Presse<sup>53</sup>, regeln sich nach den Vorschriften der §§ 25 bis 27 GGO II.

Bevor der fertiggestellte Gesetzesentwurf dem Kabinett unterbreitet wird, muß sichergestellt sein, daß die Mitglieder der Bundesregierung über den Entwurf ausreichend informiert wurden. Zwischen den beteiligten Bundesministerien ist das Vorhaben daher zu beraten, Bedenken, Wünsche und Anregungen sollen vorher geklärt bzw. berücksichtigt werden (§ 16 GO BReg).

Über die förmlichen Anforderungen, denen eine Regierungsvorlage genügen muß, wenn sie zur Beratung im Bundestag weitergeleitet wird, geben die §§ 28 ff. GGO II Auskunft.

---

<sup>49</sup> Fachkreise oder Verbände, deren Wirkungskreis sich nicht über das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sind im allgemeinen nicht heranzuziehen, vgl. § 24 Abs.3 GGO II.

<sup>50</sup> Alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung vertreten, werden in eine Liste aufgenommen. Die Verbandsvertreter, die sich in diese Liste eintragen lassen wollen, müssen Angaben über die Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, über den Interessenbereich des Verbandes und die Mitgliederzahl machen. Der Präsident/die Präsidentin des Bundestages macht die aktuellen Listen in jährlichem Turnus öffentlich bekannt, vgl. z.B. Bekanntmachung vom 31.05.1994, Bundesanzeiger vom 31.08.1994, Nr.164a. Näher bei Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.68 ff.

<sup>51</sup> Beispielhaft sei auf ein Vorhaben zur Erhöhung der Tabaksteuer verwiesen. Hierbei ist es notwendig zu erfahren, wie sich der höhere Preis für Zigaretten auf den Vertrieb auswirken wird, insbesondere muß klar sein, wie der Automatenverkauf umgestellt wird und in welchem Zeitrahmen sich die Anpassung bewegen muß. Vgl. auch Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.70 ff.; Schröder, Gesetzgebung und Verbände, Berlin, 1976.

<sup>52</sup> Etwas anderes gilt, wenn die Beteiligung (etwa der Gewerkschaft) gesetzlich vorgeschrieben ist und sich daher nicht nur auf die Vorbereitung des Gesetzesentwurfs bezieht, vgl. BVerwG, Beschluß vom 25.10.1979, DÖV 1980, S.566.

<sup>53</sup> So wurde beispielsweise der Entwurf eines Bundes-Bodenschutzgesetzes der Presse im August 1995 vorgelegt. Dieses Vorgehen diene einerseits der Eigenwerbung, andererseits wurden so Stimmen zu den geplanten Regelungen gesammelt. Vor der Weiterleitung des Entwurfs an das Bundeskabinett war vorgesehen, die Fachkreise und Verbände anzuhören; mit einer Vorlage an den Bundestag war erst 1996 zu rechnen. Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 21.8.1995.

Vorstöße, der Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein Widerspruchsrecht gegen Beschlüsse der Bundesregierung, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, einzuräumen und damit etwa Gesetzesbeschlüsse schon vor der Einbringung in den Bundestag zu stoppen, blieben erfolglos.<sup>54</sup>

Hat ein Entwurf das Stadium der Kabinettreife erlangt, läßt sich mit Fug und Recht die Ansicht vertreten, daß nahezu alle Fragen entschieden sind, die die Qualität und Richtung des endgültigen Gesetzes bestimmen.<sup>55</sup> Die Weichen für die spätere Wirksamkeit und den Vollzug sind gestellt.

Mit dem Antrag vom 17.05.1990 und dem entsprechenden Beschluß des Bundestages vom 20.06.1990 war die parlamentarische Basis für einen entsprechenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung geschaffen worden. Im Fall des Stromeinspeisungsgesetzes lag ein Auftrag an die Bundesregierung vor, legislatorisch initiativ zu werden. Auf der Grundlage der Vorgaben des Parlaments erarbeitete die Bundesregierung<sup>56</sup> einen Entwurf aus, der als sog. Regierungsvorlage dem Bundesrat als besonders eilbedürftig zugeleitet wurde.<sup>57</sup>

Ziel der gesetzlichen Regelung sollte die Ausweitung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Energieversorgung sein. Zu diesem Zweck mußten die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz deutlich verbessert werden. Es standen dabei verschiedene Alternativen zur Verfügung; einerseits war es möglich, ein staatliches Subventionsprogramm für erneuerbare Energien zur Stromerzeugung zu initiieren, andererseits konnte man bei den Energieversorgungsunternehmen ansetzen und diese gesetzlich verpflichten, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien abzunehmen und zu Mindestpreisen zu vergüten. Vor dem Hintergrund des Bundestagsbeschlusses baute der Entwurf auf einer Abnahmeverpflichtung zu bestimmten Vergütungsbedingungen auf:

Der Gesetzesentwurf regelt die Abnahme und die Vergütung von Strom, der ausschließlich aus Wasserkraft, Windkraft, Sonnenenergie, Deponiegas, Klärgas oder aus Produkten oder biologischen Rest- und Abfallstoffen der Land- und Forstwirtschaft gewonnen wird. Elektrizitätsversorgungsunternehmen sollten verpflichtet werden, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien abzunehmen und zu Mindestpreisen zu vergüten. Der Entwurf geht von einer Vergütung von mindestens 75 Prozent der Durchschnittserlöse je Kilowattstunde des Elektrizitätswerks aus, bei Strom aus Sonnenenergie und Windkraft sollte die Vergütung 90 Prozent der Durchschnittserlöse betragen.

---

<sup>54</sup> Vgl. Antrag des Abgeordneten Rochlitz und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 18.01.1995, BT-Drs.13/352. Vorbild des Antrags war das für den Finanzminister geltende Recht auf Widerspruch nach § 26 GO BReg.

<sup>55</sup> So z.B. Hammerstein, Entstehung der Gesetze, in: Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Speyer, 1989, S.141.

<sup>56</sup> Federführend war in diesem Fall der Bundesminister für Wirtschaft.

<sup>57</sup> BRat-Drs.581/90 vom 31.08.1990.

Die Wirtschaft hatte das Vorhaben der Regierung bei einer Anhörung scharf kritisiert; der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hatte gar davor gewarnt, den Strompreis „ein weiteres Mal als Instrument der Politik zu mißbrauchen“.<sup>58</sup> Vorschläge aus den Reihen der Energiewirtschaft, auf die geplante gesetzliche Regelung zu verzichten und statt dessen das auf der Verbändevereinbarung von 1979 (in der Fassung von 1988) beruhende Vergütungsmodell zur Stromeinspeisung zu modifizieren und zu verbessern, blieben ohne Erfolg.<sup>59</sup> Die Bundesregierung nahm trotz der vehementen Kritik aus der Wirtschaft nicht Abstand von ihrem Gesetzesvorhaben und brachte den Entwurf als eilbedürftige Vorlage in das Gesetzgebungsverfahren ein.

Aus der Mitte des Bundestags wurde am 07.09.1990 ein textidentischer Entwurf vorgelegt,<sup>60</sup> dieser Entwurf, den die Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebracht hatten, mündete schließlich in das später erlassene Stromeinspeisungsgesetz.<sup>61</sup>

### 3.3. Beratung im Bundestag

Gesetzesinitiativen aus der Mitte des *Bundestages* müssen grundsätzlich von einer Fraktion oder einer Gruppe von Abgeordneten (5% der Mitglieder des Bundestages, d.h. Mindeststärke einer Fraktion) unterzeichnet sein. Diese Initiativen sind unmittelbar beim Präsidenten des Bundestages einzubringen. Sie werden über den Ältestenrat direkt auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt. Häufig kommt es zu gemeinsamen (interfraktionellen) Initiativen von Fraktionen.

Macht die *Bundesregierung* von ihrem Initiativrecht Gebrauch, gehen die Gesetzesentwürfe zunächst an den Bundesrat, der dann binnen 6 Wochen Stellung dazu nimmt (vgl. Art.76 Abs.2 S.1 und 2 GG). Im Anschluß leitet die Bundesregierung ihre Vorlage mit der Stellungnahme des Bundesrates und dessen Gegenäußerung dem Präsidenten des Bundestages zu. Bei besonders eilbedürftigen Entwürfen besteht die Möglichkeit, den Bundestag bereits nach 3 Wochen einzuschalten. In diesem Fall wird die Stellungnahme des Bundesrates nachgereicht (Art.76 Abs.2 S.4 GG). Der Bundestag hat das Recht, aus wichtigem Grund, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung zur Stellungnahme zu beantragen. Die Frist zur Äußerung beträgt dann 9 Wochen, bei eilbedürftigen Vorhaben kann die Bundesregierung nach 6 Wochen den Entwurf an den Bundestag weiterleiten.

Initiativen des *Bundesrates* werden der Regierung zugestellt, die sie innerhalb von 6 Wochen an den Bundestag weiterzuleiten hat; die Regierung soll dabei ihre Auffassung darlegen (Art.76 Abs.3 S.1 und 2 GG). Verlangt die Bundesregierung aus wichtigem Grund, insbesondere mit Rücksicht auf

---

<sup>58</sup> So die Darstellung in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 1990, Heft 10, S.676.

<sup>59</sup> Klinger, in: Baur et al. (Hrsg.), *Festschrift für B. Börner zum 70.Geburtstag*, München, 1992, S.541, 544.

<sup>60</sup> BT-Drs.11/7816.

<sup>61</sup> Zweck des Einbringens textidentischer Entwürfe ist es, das Verfahren zu beschleunigen. Während eine Vorlage der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zuzuleiten ist, der dann das Recht hat, innerhalb einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen, können Gesetzesentwürfe aus dem Plenum direkt auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages gesetzt werden (vgl. dazu die folgenden Ausführungen im Text). In der Parlamentspraxis bedient sich die Regierung des öfteren dieser Vorgehensweise. Vgl. hierzu auch Stern, *Staatsrecht der Bundesrepublik*, Bd.II, München, 1980, § 37 II, S.620 f.



den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist 9 Wochen. Wenn der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist 3 Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen auf Fristverlängerung geäußert hat, 6 Wochen (vgl. Art.76 Abs.3 S.3 und 4 GG).

Gesetzesentwürfe im allgemeinen (sowie der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes) werden in drei Beratungen (Lesungen), Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen grundsätzlich in zwei Beratungen, sonstige Vorlagen und Anträge in der Regel in einer Beratung erledigt (vgl. § 78 Abs.1 GO BT). Die *erste Lesung* dient der allgemeinen Aussprache über die politische Notwendigkeit und die Zielsetzung einer Vorlage. Am Schluß wird die Vorlage einem Ausschuß, in der Regel mehreren Ausschüssen unter Federführung eines Ausschusses zur Beratung überwiesen. Bei Änderungsgesetzen (d.h. Novellen zu bestehenden Normen) erfolgt die Überweisung häufig ohne Aussprache.

Der von der CDU/CSU und FDP eingebrachte Entwurf war Gegenstand einer allgemeinen Aussprache. Bevor das Gesetz an die Ausschüsse verwiesen wurde, befaßte sich der Bundestag in einer 30minütigen Beratung mit den inhaltlichen Vorgaben des Gesetzesentwurfs. Im Rahmen der Debatte wurde darauf hingewiesen, daß die bisherige Kostengestaltung der Energiepreise auf die externen Umweltkosten keine Rücksicht genommen habe. Die durch regenerativ erzeugten Strom im Umweltbereich vermiedenen Wald-, Gebäude-, Gesundheits- und Klimaschäden seien bis heute in keine Kostenrechnung eingegangen. Es sei falsch, bei den festgelegten höheren Einspeisevergütungen für regenerative Energiequellen von Subventionen zu sprechen; in Wirklichkeit handele es sich um die Vergütung von vermiedenen Umweltschäden.<sup>62</sup>

Die *Ausschüsse* setzen sich mit den Vorlagen fachlich intensiv und je nach Schwierigkeit der Materie über längere Zeiträume auseinander. In den (federführenden) Ausschüssen vollzieht sich die Hauptarbeit an den Gesetzesentwürfen, wobei die Öffentlichkeit nur wenig über diese Arbeit erfährt, da die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Teilweise stellen die Ausschüsse aber eine gewisse Publizität her und halten öffentliche Sitzungen ab, um die Presse und interessierte Kreise über den Sachstand zu unterrichten. Um sich selbst zu informieren und zu belehren, werden daneben auch öffentliche Anhörungssitzungen veranstaltet, zu denen Sachverständige, Interessenvertreter und andere Auskunftspersonen geladen werden, § 70 GO BT.<sup>63</sup> Der Informationswert solcher Anhörungen ist von unterschiedlicher Qualität und hängt stark von der Zusammensetzung der Sachverständigengremien ab.<sup>64</sup> In jedem Fall bedeutet die Einschaltung einer Anhörung eine zeitliche Verzögerung (Vorbereitung der Sitzung, Erstellung eines Fragenkatalogs, Einladung der Sachverständigen etc.), die das Gesetzgebungsverfahren um Wochen verlängern kann.

---

<sup>62</sup> Redebeitrag Engelsberger, Steno. Prot.11/224, 17751 (A).

<sup>63</sup> Die Anhörungsquote ist mit dem Einzug der „Grünen“ in das Parlament (1983) erheblich gestiegen und zwar von 51 öffentlichen Anhörungen in der 9.Wahlperiode auf 165 in der 10., vgl. Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.79, dort Fn.5 m.w.N.

<sup>64</sup> Zu beachten ist dabei, daß die jeweiligen Auskunftspersonen von den Fraktionsvertretern vorgeschlagen werden und neben wirklichen Sachverständigen daher auch „parteilich eingestellte Wichtigtuer“, so Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.79, vortragen.

Das Stromeinspeisungsgesetz wurde dem Wirtschaftsausschuß (federführend) und dem Umweltausschuß zur weiteren Beratung überwiesen. Der Wirtschaftsausschuß sprach sich in seiner Beschlußempfehlung und seinem Bericht für den Gesetzesentwurf aus, machte jedoch den Vorschlag, zusätzlich eine Härteklausele in das Gesetz mit aufzunehmen.<sup>65</sup> Energieversorgungsunternehmen sollten von der gesetzlichen Verpflichtung freigestellt werden, wenn deren Anwendung eine unbillige Härte darstellt oder sie an der Einhaltung von Verpflichtungen aus der Bundestarifordnung Elektrizität hindern würde. Eine unbillige Härte sei insbesondere dann anzunehmen, wenn das Elektrizitätsversorgungsunternehmen seine Stromabgabepreise spürbar über die Preise gleichartiger oder vorgelagerter Elektrizitätsversorgungsunternehmen hinaus anheben müßte.

Die von den Ausschüssen erarbeiteten Änderungen werden in einer Neufassung dem Plenum zur *zweiten Lesung* vorgelegt. Grundlage dieser zweiten Beratung sind die Ausschußberichte mit den Änderungen der Vorlage. Über jede Bestimmung des Entwurfes ist einzeln abzustimmen; jeder Abgeordnete kann Änderungsanträge stellen. Unmittelbar im Anschluß an die zweite Beratung schließt sich, wenn keine Änderungen beschlossen wurden, die dritte Beratung an. Gab es Änderungen, erfolgt die *dritte Lesung*, wenn den Abgeordneten der gedruckte Text der Änderung einen Tag vorgelegen hat. Änderungsanträge zur dritten Beratung bedürfen der Unterstützung von mindestens 5% der Mitglieder des Bundestages.

Am Ende steht der *Gesetzesbeschluß*.

Das Stromeinspeisungsgesetz wurde am 05.10.1990, d.h. weniger als einen Monat nach der Gesetzesinitiative mit der Stimmenmehrheit der Koalition im Bundestag verabschiedet. Der Vorschlag des Wirtschaftsausschusses, den Gesetzesentwurf um eine Härteklausele zu ergänzen, fand im Bundestag ein positives Echo. Die Annahme des Gesetzes erfolgte mit großer Mehrheit, Gegenstimmen gab es keine, lediglich einige Stimmenthaltungen.<sup>66</sup>

### **3.4. Mitwirkung des Bundesrates und Vermittlungsverfahren**

Nach ihrer Annahme durch den Bundestag sind die Gesetze unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten (Art.77 Abs.1 GG).<sup>67</sup>

Findet der Gesetzesbeschluß des Bundestages nicht die Billigung des Bundesrates, kann er die Einberufung des sog. *Vermittlungsausschusses* (Art.77 Abs.2 GG) verlangen.<sup>68</sup> Dieser Ausschuß setzt sich aus 16 Bundestagsabgeordneten (anteilig der einzelnen Fraktionen) und 16

---

<sup>65</sup> BT-Drs. 11/7978 vom 26.09.1990.

<sup>66</sup> 229. Plenarsitzung, Plenarprotokoll 11/229, 18163.

<sup>67</sup> Zur gestärkten verfahrensrechtlichen Position der Länder im Gesetzgebungsverfahren nach der Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. 1994 I, 3146), vgl. Hofmann, NVwZ 1995, S.134 ff.

<sup>68</sup> Ist zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates zwingend erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen, vgl. Art.77 Abs.2 S.4 GG. Auf eine detaillierte Schilderung des Vermittlungsverfahrens in seinen Einzelheiten kann im Rahmen dieser Studie verzichtet werden.

Bundratsmitgliedern (je ein Mitglied aus jedem Bundesland) zusammen<sup>69</sup> und seine Aufgabe ist es, einen Einigungsvorschlag zu erarbeiten, der es Bundestag und Bundesrat ermöglicht, einer Vorlage zuzustimmen.

Das weitere Procedere und die Handlungsmöglichkeiten des Bundesrates hängen davon ab, ob der Gesetzesbeschluß ein *Einspruchsgesetz* oder ein *Zustimmungsgesetz* betrifft.<sup>70</sup> Ist zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich,<sup>71</sup> bedarf es eines ausdrücklichen Beschlusses der Länderkammer über die Zustimmung. Wurde kein Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses gestellt oder wurde das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag zur Änderung des Gesetzesbeschlusses beendet, hat der Bundesrat in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluß zu fassen, vgl. Art. 77 Abs.2a GG. Versagt der Bundesrat seine Zustimmung, kann das betreffende Gesetz nicht zustande kommen; die Versagung hat die Wirkung eines absoluten Vetos. Bei nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzen bringt der *Einspruch* des Bundesrates, der an eine Zwei-Wochen-Frist gebunden ist (Art.77 Abs.3 GG) den Gesetzesbeschluß nicht ohne weiteres zu Fall. Der Einspruch des Bundesrates kann mit entsprechender Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden.<sup>72</sup>

Soweit im Vermittlungsverfahren eine Änderung des Gesetzbeschlusses vorgeschlagen wurde, hat der Bundestag erneut Beschluß in der Sache zu fassen (Art.77 Abs.2 S.5 GG). Die Einschaltung des Vermittlungsausschusses führt zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens, zumal die Möglichkeit besteht, den Ausschuß zu einem Gesetzesvorhaben mehrmals anzurufen.

Die folgende Übersicht zeigt, wie oft der Vermittlungsausschuß im Laufe der verschiedenen Wahlperioden (WP) in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet wurde. Der Anteil der Mehrfachanrufungen nimmt sich durchweg sehr gering aus.

---

<sup>69</sup> Vgl. §1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Art.77 GG - Vermittlungsausschuß.

<sup>70</sup> Zur Frage, welche Gesetze zwingend die Zustimmung des Bundesrates erfordern, vergleiche oben 2.3.2.

<sup>71</sup> Alle Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit sind im Grundgesetz abschließend geregelt ("...mit Zustimmung des Bundesrates...").

<sup>72</sup> Hat der Bundesrat seinen Einspruch mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen, kann der Bundestag den Einspruch nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zurückweisen, vgl. näher Art.77 Abs.4 GG.

#### Übersicht 4: Anrufung des Vermittlungsausschusses<sup>73</sup>

	insgesamt:	davon bei 1 Gesetzesvorhaben		als Gesetz verkündet
		2 mal	3 mal	
1. WP (1949-53)	75	3	0	63
2. WP (1953-57)	65	1	1	56
3. WP (1957-61)	49	0	0	47
4. WP (1961-65)	39	2	0	35
5. WP (1965-69)	39	1	1	29
6. WP (1969-72)	33	2	0	30
7. WP (1972-76)	104	6	1	89
8. WP (1976-80)	77	4	1	57
9. WP (1980-83)	20	0	0	17
10. WP (1983-87)	6	0	0	6
11. WP (1987-90)	13	0	0	11
insgesamt	475	19	4	439

Zustande gekommen ist ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz dann, wenn der Bundesrat zustimmt, keinen Antrag auf Einsetzung des Vermittlungsausschusses stellt, keinen Einspruch einlegt (zur Frist vgl. Art.77 Abs.3 GG) oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird (Art.78 GG).

Das Stromeinspeisungsgesetz wurde dem Bundesrat am 05.10.1990 zugeleitet;<sup>74</sup> ein Antrag auf Einsetzung des Vermittlungsausschusses wurde nicht gestellt. Der Gesetzesbeschluß des Bundestages blieb unangetastet.

<sup>73</sup> Die Angaben stammen aus Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.104, dort Fn.54.

<sup>74</sup> BRat-Drs. 660/90 vom 05.10.1990.

### **3.5. Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung**

Ein so zustande gekommenes Gesetz wird vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet (Art.82 Abs.1 S.1 GG). Zur *Gegenzeichnung* wird das Gesetz gedruckt und zunächst dem zuständigen Minister, dann mit dem großen Dienstsiegel versehen dem Bundeskanzler vorgelegt. Durch ihre Unterschriften übernehmen Minister und Kanzler die politische Verantwortung für das Gesetz. Im Anschluß daran ist das Gesetz dem Bundespräsidenten vorzulegen. Er hat das Recht zu prüfen, ob das Gesetz verfassungskonform ist, das heißt ob es mit den Bestimmungen des Grundgesetzes übereinstimmt. Wenn keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, unterzeichnet der Bundespräsident das Gesetz, damit ist es *ausgefertigt*. Dieses ausgefertigte Gesetz wird nun im Bundesgesetzblatt *verkündet*. Damit kann es an dem im Gesetz festgelegten Stichtag in Kraft treten, ist kein Datum benannt, wird es am 14. Tag nach der Ausgabe des Blattes rechtswirksam (Art.82 Abs.2 GG).

Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung des Stromeinspeisungsgesetzes bereiteten keine besonderen Schwierigkeiten; das Regelwerk trat, wie in § 5 vorgesehen, am 01.01.1991 in Kraft.

## **4. Änderung, Aufhebung und Ergänzung von Normen**

Ist ein Gesetz einmal beschlossen und inkraftgetreten, bedeutet dies nicht, daß der darin geregelte Sachverhalt ein für allemal festgeschrieben ist und sich einer Änderung, Aufhebung oder Ergänzung entzieht. Einerseits beruht jede Rechtsetzung auf einem dynamischen Prozeß und ist einer ständigen Fortschreibung und Weiterentwicklung unterworfen (vgl. dazu unter 4.1). Andererseits gibt der Erlaß eines Gesetzes allein keine Gewähr dafür, daß die gefundene Regelung den verfassungsrechtlichen Vorgaben standhält und den zwingend einzuhaltenden Leitvorstellungen, Prinzipien und Garantien entspricht (hierzu unter 4.2).

### **4.1. Parlamentarische „Nachschau“**

Der Gesetzgeber hat es in der Hand, das von ihm geschaffene Recht neu zu gestalten. Insoweit erweist sich ein parlamentarisches Gesetz als „variabler Aggregatzustand von Recht“.<sup>75</sup> Die Gründe, die den Gesetzgeber zu einer Änderung oder Ergänzung eines Gesetzes veranlassen, sind ebenso vielfältig wie seine Motivationslage bei der Schaffung „neuen“ Rechts. Kurz sei daher nur auf folgendes hingewiesen:

Schon von ihrer Konzeption her, können Gesetze auf eine unterschiedliche Geltungsdauer angelegt sein; die Gesetzesänderung ist in der modernen Rechtsentwicklung zu einem selbstverständlichen Element der Gesetzgebung geworden. In der Gesetzgebungspraxis hat man sich daran gewöhnt,

---

<sup>75</sup> Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin, 1986, S.140.

keine umfassende, langlebige Norm zu schaffen, sondern die Überarbeitung der Norm von Anfang an als Teil ihrer „Lebensgeschichte“ in Ansatz zu bringen.<sup>76</sup> Betrachtet man die Masse der ergangenen Gesetze unter dem Aspekt ihrer inhaltlichen Funktion, wird man feststellen können, daß nur ein Bruchteil der erlassenen Gesetze wirklich neue Regelungen enthält. Der Großteil der gesetzgeberischen Arbeit besteht in der Änderung oder Ergänzung bereits existierender Rechtsregeln.<sup>77</sup>

Der auf das Indiz der häufigen Gesetzesänderung gestützte Vorwurf gesetzgeberischer Nachlässigkeit erhebt sich leicht, trifft jedoch nur in wenigen Fällen. Vielmehr spiegelt sich in der Gesetzgebung und im Umgang mit ihr der Übergang von einer (bedingt) statischen zu einer sich (ständig) verändernden Gesellschaft wider. Die Gesetzgebung muß als Teil des politischen Prozesses und nicht als das Ende der ihr vorausgegangenen Auseinandersetzung begriffen werden; Veränderungen gehören zwangsläufig zum Rechtsetzungsalltag. Wird eine Regelung kodifiziert, entzieht man sie damit einer weiteren Dynamisierung; über das Instrumentarium der Gesetzesänderung kommt der Prozeß wieder in Gang. Selbst das Bemühen um eine längerfristig angelegte, zukunftsorientierte Regelung, garantiert keine Normstabilität, da die Fülle und Bandbreite der Anforderungen, der sich eine Norm im Laufe ihres Bestehens gegenüber sieht, nie voll zu erfassen sein wird. Das ständig im Wandel befindliche Umweltrecht bietet ein sehr gutes Beispiel dafür, wie stark die technologische Entwicklung und ein sich weiter entwickelndes Bewußtsein Einfluß nimmt auf die legislatorische Tätigkeit. Der Gesetzgeber hat dabei regelmäßig Schwierigkeiten, Schritt zu halten mit der schnell voranschreitenden Entwicklung. Der Trend, Gesetze relativ abstrakt zu halten und konkrete Meßwerte in die leichter abänderbaren Rechtsverordnungen aufzunehmen, bietet nur bedingt die Chance, Gesetzesänderungen zu vermeiden.<sup>78</sup>

Zudem muß man bedenken, daß der Erlaß einer Neuregelung oder die Änderung einer bestehenden Norm einen „Dominoeffekt“ entfalten kann. Wird in den Normbestand eingegriffen, muß das gesamte Gefüge harmonisiert werden. Einerseits ist es erforderlich, die neue oder geänderte Norm in den Bestand einzupassen und andererseits müssen die übrigen Regelungen mit den veränderten Bedingungen abgestimmt werden. Eine Änderung im Normbestand macht daher in der Regel immer auch weitere Änderungen notwendig.

Im Zuge der 1994 abgeschlossenen legislatorischen Arbeiten für eine Anschlußregelung an den Ende 1995 auslaufenden Jahrhundertvertrag über die Steinkohleverstromung bis zum Jahr 2005<sup>79</sup> wurden sowohl das Atomgesetz als auch das Stromeinspeisungsgesetz geändert: Der Anwendungsbereich des Stromeinspeisungsgesetzes (§ 1) wurde präzisiert und die Ausschlußtatbestände neu geregelt. Auch die Höhe der Vergütung für Strom aus Wasserkraft, Deponiegas und Klärgas sowie aus Anlagen, in denen der Strom aus Produkten oder

---

<sup>76</sup> Vgl. Ellwein, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, Berlin et al., 1984, S.1115.

<sup>77</sup> Ellwein, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, Berlin et al., 1984, S.1116 ff. gibt Beispiele aus der Landesgesetzgebung Nordrhein-Westfalens.

<sup>78</sup> Vgl. dazu oben unter 2.3.3.

<sup>79</sup> Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetz vom 19.07.1994, verkündet am 28.07.1994, BGBl. 1994 I, 1618.

biologischen Rest- und Abfallstoffen aus der gewerblichen Be- und Verarbeitung von Holz gewonnen wird, wurde von bislang mindestens 75 auf nunmehr mindestens 80 vom Hundert des Durchschnittserlöses je Kilowattstunde heraufgesetzt.

Ob eine Norm funktionsfähig ist, zeigt sich oft erst in der praktischen Anwendung; schlimmstenfalls stellt sich heraus, daß die Vorschrift ihren avisierten Zweck verfehlt. Selbst wohldurchdachte und sorgfältig geplante Regelungen können Defizite aufweisen, die ihren Vollzug erschweren oder gar unmöglich machen. Die Länder, denen die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich obliegt (Art.83 ff. GG), erkennen eventuelle Mängel relativ rasch und haben dann die Möglichkeit, über den Bundesrat die Änderung zu initiieren oder - was häufiger der Fall ist - ihren Wunsch nach Änderung an die anderen Initiativorgane (Bundestag, Bundesregierung) heranzutragen. Paßt eine Norm nicht in das vorhandene Normgefüge, gibt es Reibungsverluste oder stößt die Administration auf vehemente Probleme bei der Ausführung des Gesetzes, wird eine Änderung in der Regel ohne weiteres zu erreichen sein. Inhaltliche Mängelanzeigen bleiben dagegen nicht ohne politische Diskussion und Auseinandersetzung.

Das Land Brandenburg hatte im März 1993 über den Bundesrat eine Initiative eingebracht, mit dem Ziel, das Stromeinspeisungsgesetz zu ändern und zu ergänzen.<sup>80</sup> Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), die mit fossilen Energieträgern betrieben werden, sollten nach der Vorstellung des Bundesrates ebenfalls in den Anwendungsbereich des Stromeinspeisungsgesetz aufgenommen werden. Es wurde daher vorgeschlagen, eine entsprechende Regelung zur Abnahme und Vergütung von Mindestpreisen des in diesen Anlagen erzeugten Stroms durch die öffentlichen Energieversorger in das Gesetz aufzunehmen. Zudem sollte eine Preisprüfungsklausel als § 4a eingefügt werden, über die es in Streitfällen möglich wäre, staatlicherseits einzugreifen und marktgerechte Einspeisevergütungen zu sichern. Der Gesetzesentwurf wurde während der laufenden Wahlperiode nicht erledigt und war daher als hinfällig zu betrachten.<sup>81</sup>

Ein ähnlicher Entwurf aus der Mitte des Bundestages vom Oktober 1991,<sup>82</sup> der ebenfalls zum Ziel hatte, die mit Kohle und/oder Gas betriebenen KWK-Anlagen in des Stromeinspeisungsgesetz aufzunehmen, scheiterte am 30.09.1993 in der zweiten Lesung des Bundestages, nachdem der Entwurf vom federführenden Wirtschaftsausschuß auf negative Resonanz gestoßen war.<sup>83</sup>

Neben den Verwaltungen als Normausführende werden insbesondere die Normadressaten aktiv, um die Modifizierung einer sie - vermeintlich - über Gebühr belastenden Rechtslage zu erreichen. Zwar enthält das Grundgesetz nur wenig plebiszitäre Elemente, die die Befugnisse der Bürger im Prozeß der politischen Willensbildung über die Wahl des Parlaments hinaus erweitern.<sup>84</sup> Doch gehört die

---

<sup>80</sup> BRat-Drs. 186/93 vom 22.03.1993.

<sup>81</sup> § 125 GOBT, sog. Diskontinuität der Wahlperiode.

<sup>82</sup> Eingebracht von Abgeordneten und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs.12/1305 vom 14.10.1991.

<sup>83</sup> Auch in der 13. Wahlperiode gab es aus den Reihen von Bündnis 90/Die Grünen verschiedene Ansätze zur Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes, vgl. entsprechende Pressemitteilungen vom September 1995.

<sup>84</sup> In den einzelnen Landesverfassungen kommt den Volksentscheiden, Volksbegehren oder Volksabstimmungen als Instrumente einer unmittelbaren politischen Willensbildung des Volkes eine stärkere Bedeutung zu.

Einflußnahme verschiedenen Lobbygruppen auf die Gestaltung der Rechtslage zum politischen Tagesgeschäft; sei es, daß sie die Schaffung eine Neuregelung initiieren oder die Überarbeitung bestehender Regelungen fordern. Gerade politisch umstrittene Normen werden, je nach politischer Großwetterlage, immer wieder in die Diskussion gebracht.

Das Stromeinspeisungsgesetz war von Seiten der Energieversorgungsunternehmen von Anfang an stark kritisiert worden. Nach der sog. Kohlepfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.10.1994,<sup>85</sup> mit der die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz („Kohlepfennig“)<sup>86</sup> für verfassungswidrig erklärt wurde, sahen die Betroffenen die Gelegenheit gekommen, das Stromeinspeisungsgesetz unter dem Aspekt des Verstoßes gegen die Finanzverfassung in die öffentliche Debatte zu bringen. Der Verband der Deutschen Energiewirtschaft (VDEW) zog eine Parallele zur Kohlepfennigentscheidung und gab ein Gutachten in Auftrag, das die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit der Vergütungsregelung des Stromeinspeisungsgesetzes bescheinigte.<sup>87</sup> Gleichzeitig verweigerten einige Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Zahlung der Einspeisevergütung oder gewährten diese nur unter Vorbehalt.

Das Verhalten der Energiewirtschaft rief die Politik auf den Plan; deren Reaktion ließ keine Zweifel am Konsens über die Einspeisevergütung zu. Alle politischen Gruppierungen waren sich - mehr oder weniger - einig über die umweltpolitische Bedeutung des Stromeinspeisungsgesetz und der dahinterstehenden Abnahmeverpflichtung; die dem Stromeinspeisungsgesetz widersprechende Haltung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen wurde angeprangert.

In einer kleinen Anfrage (§§ 75 Abs.3, 104 GO BT) vom 31.03.1995<sup>88</sup> wurde der Bundesregierung von Seiten der SPD-Fraktion ein Fragenkatalog zur rechtswidrigen Vergütungspraxis einzelner Stromversorgungsunternehmen vorgelegt. Die Abgeordneten verlangten u.a. Auskunft darüber, ob auch seitens der Bundesregierung Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Stromeinspeisungsgesetzes bestünden, welche Energieversorgungsunternehmen im einzelnen betroffen seien und welche rechtlichen Schritte eingeleitet werden könnten. Im Laufe des Mai 1995 stellten schließlich alle Fraktionen den Antrag, die Energieversorgungsunternehmen aufzufordern, ihre gesetzwidrige Praxis sofort einzustellen und ihre Leistungsvorbehalte gegenüber Betreibern und Finanzierungseinrichtungen sofort zu widerrufen.<sup>89</sup> Auch der Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages nahm sich im gleichen Monat des Themas an und kritisierte das Verhalten der Energieversorgungsunternehmen scharf;

---

<sup>85</sup> Abgedruckt u.a. in NJW 1995, S.381 ff.

<sup>86</sup> Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz), in der Fassung vom 17.11.1980, BGBl. 1980 I, 2137.

<sup>87</sup> Eine gekürzte Fassung des Gutachtens von Prof.Dr. Wolfgang Arndt ist abgedruckt in: Recht der Energiewirtschaft 1995, S.41 ff.

<sup>88</sup> BT-Drs.13/1040.

<sup>89</sup> Bündnis 90/Die Grünen: BT-Drs.13/1303; SPD: BT-Drs.13/1384; CDU/CSU: BT-Drs.13/1397; zur Position der PDS vgl. BT-Drs.13/1309.



eine öffentliche Anhörung in der Sache behielt sich der Ausschuß vor.<sup>90</sup> Im Juni wiederholte der Wirtschaftsausschuß gemeinsam mit dem Rechtsausschuß seine Forderung an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, beide Gremien bekräftigten die sich aus dem Stromeinspeisungsgesetz ergebenden Verpflichtungen, die es unbedingt einzuhalten gelte. Die „arrogante Haltung“ der Energieversorgungsunternehmen stieß auf harsche Kritik. Man zeigte sich verärgert darüber, daß die Unternehmen meinten, sie könnten ihre Politik gegen die Auffassung des Bundestages weiter betreiben.<sup>91</sup>

In ihrer Antwort auf die Anfrage der SPD-Fraktion vom 19.06.1995<sup>92</sup> gab die Bundesregierung ihrer Überzeugung Ausdruck, das Stromeinspeisungsgesetz widerspreche keinesfalls geltendem Verfassungsrecht. Die Gründe, die das Bundesverfassungsgericht für die Verfassungswidrigkeit des Kohlepfennigs angeführt habe, seien für das Stromeinspeisungsgesetz irrelevant. Das Stromeinspeisungsgesetz enthalte, anders als das Verstromungsgesetz keine Verpflichtung zur Zahlung einer Abgabe, vielmehr liege eine Preisregelung vor, verbunden mit einer Abnahmepflicht. Zur Frage, welche Unternehmen im einzelnen betroffen seien, habe man keinen vollständigen Überblick. Sicher sei, daß die Vorbehalte vor allem gegenüber Einspeisern aus Wasserkraft ausgesprochen würden, während die Betreiber von Windkraftanlagen nicht auf größere Widerstände gestoßen seien. Derzeit sei kein Fall mehr bekannt, in dem die Einspeisevergütung nicht in voller Höhe gezahlt würde.

Daß die Energieversorgungsunternehmen ihrer Zahlungspflicht letztlich wieder nachkamen, lag sicherlich am unerwartet massiven und geschlossenen Vorgehen aller politischen Kräfte. Das Badenwerk Karlsruhe, gab seinen mit großer Öffentlichkeit geführten Preisboykott auf, nachdem ein kartellrechtliches Mißbrauchsverfahren wegen Mißachtung des Einspeisegesetzes eingeleitet worden war. Andere Elektrizitätsversorgungsunternehmen reagierten ähnlich, wobei in einigen Fällen zunächst offen bliebe, was hinsichtlich der bis zur Wiederaufnahme der Zahlungen ausstehenden Differenzbeträge geschehen solle.

Die rechtliche Verbindlichkeit des Stromeinspeisungsgesetzes blieb trotz aller Bemühungen der Energiewirtschaft unangetastet.

Schließlich bemüht sich auch das Parlament selbst um eine effektive Gesetzgebungsarbeit und unterzieht insbesondere politisch "sensible" Regelungen gelegentlich einer Nachbetrachtung. Ein solches "Monitoring" gehört nicht unbedingt zum "Standardrepertoire" des Gesetzgebungsverfahrens. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit jedoch nicht, im Gegenteil; recht verstandenes politisches Verantwortungsbewußtsein setzt notwendigerweise auch bei der kritischen (retrospektiven) Betrachtung eigenen Verhaltens an.

Für das Stromeinspeisungsgesetz war bereits im Rahmen der Entwurfsarbeiten vorgesehen, die Auswirkungen des Gesetzes sorgfältig zu beobachten und dem Bundestag Bericht zu erstatten. Ein entsprechender Erfahrungsbericht des Wirtschaftsministeriums vom Oktober 1995 gelangt

---

<sup>90</sup> Zur Haltung des Wirtschaftsausschusses und zu den Anträgen der Fraktionen vgl. auch Woche im Bundestag (wib) 10/95, IX/40, S.35.

<sup>91</sup> Vgl. wib 12/95-IX/51, S.49.

<sup>92</sup> BT-Drs.13/1695.

zu einer positiven Einschätzung und empfiehlt, das Gesetz zunächst unverändert fortzuführen.<sup>93</sup> Das Parlament ist dieser Empfehlung bislang gefolgt.<sup>94</sup>

## 4.2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle

Auch das Bundesverfassungsgericht<sup>95</sup> nimmt in gewissem Umfang Einfluß auf den Normbestand der Bundesrepublik Deutschland, indem es die Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze überprüft.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts gehört es, die grundgesetzlich verbrieften Rechte und Freiheiten der Bürger vor Beeinträchtigungen durch den Gesetzgeber oder durch die verfassungswidrige Handhabung der Gesetze zu schützen. Im Rahmen dieser Kompetenz steht es dem Gericht zu, über die Vereinbarkeit einzelner Rechtsakte mit dem Grundgesetz zu entscheiden. Dazu bedarf es eines entsprechenden Antrags, aus eigener Machtbefugnis heraus kann das Verfassungsgericht nicht tätig werden.

Verfahrensrechtlich ist zwischen der (abstrakten und konkreten) Normenkontrolle einerseits und der Verfassungsbeschwerde andererseits zu unterscheiden. Die einzelnen Verfahren weisen dabei Unterschiede sowohl in Richtung auf den Schutzzweck als auch im Hinblick auf die Rechtswirkung auf; gleichwohl kann in allen drei Fällen die Ungültigkeit oder Nichtigkeit einer Rechtsnorm als Ergebnis des Verfahrens festgestellt werden.

### 4.2.1. Konkrete Normenkontrolle<sup>96</sup>

Gelangt ein Gericht während eines - konkreten - Verfahrens zu der Überzeugung, daß eine Norm, auf die es im Prozeß ankommt, nicht mit dem Grundgesetz übereinstimmt, muß es das Verfahren aussetzen und das Bundesverfassungsgericht anrufen.<sup>97</sup> Das Verfassungsgericht prüft dann für den konkreten Fall, ob die betreffende Norm verfassungsgemäß ist. Kommt das Gericht bei seiner Prüfung zu der Überzeugung, daß die Vorschrift nicht dem Grundgesetz entspricht, erklärt es die Norm für nichtig, § 78 BVerfGG. Die Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 31 Abs.2 S.1 BVerfGG) und wirkt *ex tunc*, d.h. alle Rechtsakte, die aufgrund des Gesetzes ergangen sind (Rechtsverordnungen, Verwaltungsakte, Gerichtsurteile) entbehren nunmehr der Rechtsgrundlage.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> BT-Drs.13/2681.

<sup>94</sup> Ansätze zur Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes gibt es auch weiterhin, so etwa die geplante Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein zur Änderung der Härteklausele. Vgl. u.a. Ökologische Briefe 1996, Heft 23, S.5.

<sup>95</sup> Vgl. hierzu das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG).

<sup>96</sup> Art.100 GG, §§ 13 Nr.11, 80 ff. BVerfGG.

<sup>97</sup> Das einzelne Gericht kann keinesfalls selbst eine Norm für verfassungswidrig erklären, es besteht ein Verwerfungsmonopol des Verfassungsgerichts.

<sup>98</sup> Aufgrund der weitreichenden Konsequenzen einer Nichtigklärung beschränkt sich das Gericht oftmals auf die Unvereinbarkeitserklärung, näher hierzu Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, 19. Aufl., Heidelberg, 1993, Rdnr.688 m.w.N.

#### 4.2.2. Abstrakte Normenkontrolle<sup>99</sup>

Ist die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestags der Auffassung, daß ein verkündetes Gesetz nicht den grundgesetzlichen Vorgaben entspricht, können sie die Einleitung einer abstrakten - von einem konkreten Fall losgelösten - Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht beantragen. Während das Verfahren der konkreten Normenkontrolle eher dazu dient zu verhindern, daß sich einzelne Gerichte über den Willen des Gesetzgebers hinwegsetzen können, zeigt sich das Verfassungsgericht bei der abstrakten Normenkontrolle als „Hüterin der Verfassung“.<sup>100</sup> Unabhängig von einem bestimmten Lebenssachverhalt, der unter das Gesetz zu subsumieren wäre, prüft das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob die Regelung der Verfassung widerspricht.

Auch hier hat die Entscheidung Gesetzeskraft, § 31 Abs.2 S.1 BVerfGG. Erklärt das Verfassungsgericht ein Gesetz für nichtig, wirkt diese Entscheidung ebenfalls ex tunc und entzieht den auf der Norm basierenden Rechtsakten die Grundlage (vgl. oben).

#### 4.2.3. Verfassungsbeschwerde<sup>101</sup>

Jeder, der glaubt, durch die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten betroffen zu sein, kann beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde erheben. Grundsätzlich müssen zuvor alle Instanzen durchschritten sein, d.h. der Rechtsweg muß erschöpft sein. Gesetze, durch die sich der einzelne selbst, gegenwärtig und unmittelbar beeinträchtigt sieht, kann er im ersten Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes (§ 93 Abs.3 BVerfGG) direkt über den Weg der Verfassungsbeschwerde angehen.

Wird der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz stattgegeben, erklärt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für nichtig, § 95 Abs.3 BVerfGG. Bei erfolgreichen Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze hat die Entscheidung nach § 31 Abs.2 S.2 BVerfGG wiederum Gesetzeskraft.

In jedem Fall ist die Nichtig- oder Unvereinbarkeitserklärung unbedingt zu beachten. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden, vgl. § 31 Abs.1 BVerfGG. Das Bundesministerium der Justiz ist verpflichtet, die Entscheidungsformel im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

Im Streit um die Einspeisevergütung des Stromeinspeisungsgesetzes hatten die Energieversorgungsunternehmen die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde (Jahresfrist, vgl. oben) verstreichen lassen, möglicherweise gar versäumt<sup>102</sup> und versuchten über den Weg der Leistungsverweigerung eine verfassungsgerichtliche Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Stromeinspeisungsgesetzes zu erlangen. Die Energieversorgungsunternehmen rechneten damit, daß die Einspeiser regenerativer Energien die verweigerten

---

<sup>99</sup> Art.93 Abs.1 Nr.2 GG, §§ 13 Nr.6, 76 ff. BVerfGG.

<sup>100</sup> Zum Selbstverständnis des Gerichts vgl. BVerfGE 1, 184, 195 ff., ständige Rechtsprechung.

<sup>101</sup> Art.93 Abs.1 Nr.4a GG, §§ 13 Nr.8a, 90 ff. BVerfGG.

<sup>102</sup> Verlässliche Hintergrundinformationen, die das Verhalten der Energieversorgungsunternehmen erklären, liegen bislang nicht vor.

Zahlungen gerichtlich einklagen würden. So wäre es trotz Fristablauf möglich, das Stromeinspeisungsgesetz auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand zu bringen: sei es, daß ein Richter im Instanzenzug eine entsprechende Vorlage an das Bundesverfassungsgericht macht (vgl. unter 4.2.1) oder das betroffene Elektrizitätsversorgungsunternehmen eine ihm ungünstige Entscheidung mittels einer Verfassungsbeschwerde (vgl. unter 4.2.3) angeht.

In der Tat wurden zwischenzeitlich die Gerichte bemüht, über die Frage der noch ausstehenden Einspeisevergütungen zu entscheiden. Die Energieversorgungsunternehmen waren insoweit nicht zum Einlenken bereit. Ein vom Bundesverband „Erneuerbare Energie“ in Auftrag gegebenes Gutachten, das die Vereinbarkeit des Stromeinspeisungsgesetzes mit der Verfassung belegt,<sup>103</sup> konnte die Haltung der Energieversorger nicht beeinflussen. Auch die Tatsache, daß sich aus Kreisen der Industrie selbst Widerstand gegen das Vorgehen der Energieversorger regte und ihr Verhalten gegenüber den Produzenten erneuerbarer Energien durchaus kritisch gesehen wird, blieb weitgehend unbeachtet.<sup>104</sup>

Nachdem das Badenwerk seinen Verpflichtungen aus dem Stromeinspeisungsgesetz nicht in vollem Umfang nachgekommen war, klagte ein Kleinkraftwerksbetreiber aus dem Main-Tauber-Kreis die noch ausstehende volle Vergütung vor dem Landgericht Karlsruhe ein. In diesem Verfahren kam es tatsächlich zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht; das Landgericht setzte den anhängigen Streit zwischen Kraftwerksbetreiber und Badenwerk aus und wandte sich über eine konkrete Normenkontrolle (vgl. oben 4.2.1) an die obersten Richter. Das Landgericht ging davon aus, daß die gesetzliche Festlegung der Vergütung wegen eines Verstoßes gegen die verfassungsrechtlichen Grenzen einer zulässigen Sonderabgabe verfassungswidrig sei. Das Verfassungsgericht erklärte die Vorlage jedoch für unzulässig,<sup>105</sup> die verfassungsrechtlichen Bedenken des Landgerichts hätten eingehender begründet werden müssen. Die Verfassungsrichter äußerten sich demgemäß nicht weiter zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 3 Stromeinspeisungsgesetz. Das Verfahren vor dem Landgericht wurde daraufhin ohne verfassungsrichterlichen Spruch zum Abschluß gebracht. Das Gericht entschied zugunsten des Kraftwerksbetreibers, das Badenwerk wurde verurteilt, die noch ausstehende Vergütung samt Zinsen zu zahlen.<sup>106</sup> In der Urteilsbegründung nahm das Landgericht von den verfassungsrechtlichen Bedenken Abstand; die Vergütungsregelung - so das Gericht - sei nicht als Sonderabgabe zu qualifizieren, (finanz-) verfassungsrechtliche Grundsätze seien nicht verletzt.

---

<sup>103</sup> Gutachten des Verfassungsrechtler Prof.Dr. Rupert Scholz, abgedruckt in: Windenergie Aktuell 1995, S.15 ff.

<sup>104</sup> Eine Erklärung des DIHT, in der die Abschaffung des Einspeisegesetzes gefordert wird, erfuhr scharfe Kritik von Seiten einiger IHK-Mitglieder. Vgl. Windenergie Aktuell 1995, S.8.

<sup>105</sup> Zur Feststellung der Unzulässigkeit eines Antrags vgl. § 81a BVerfGG.

<sup>106</sup> Urteil vom 10.05.1996, Az: 2 O 176/95.

## 5. Zeitlicher Rahmen der Normsetzung

Alle Versuche, einen Richtwert oder Erfahrungswert über die Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens zu geben, sind von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Jedes Verfahren ist „einzig“ und das Ergebnis eines speziellen - informellen - Willensbildungsprozesses, der sich nicht in zeitlich vorgegebenen Bahnen bewegt. Die im Grundgesetz enthaltenen Fristen für Äußerungen und Stellungnahmen der jeweiligen Verfassungsorgane (vgl. Art. 76 ff. GG), bieten kaum Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage, wie zügig ein Gesetzgebungsverfahren zum Abschluß zu bringen sein wird. Welche Beratungen im Vorfeld der Einbringung des Entwurfs stattfinden und wie lange etwa in den Ausschüssen inhaltlich diskutiert wird, ist eine Frage des Einzelfalls. Die Verfassung gibt diesbezüglich auch keinen Rahmen vor.

Mit einiger Sicherheit wird man nur sagen können, daß Gesetze, die bereits bestehende Gesetze ändern und lediglich von untergeordneter politischer Bedeutung sind, in kürzerer Zeit durch den Bundestag zu bringen sind als politisch brisante Themen, die neue Ideen und Inhalte vermitteln und politisch kontrovers diskutiert werden. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, welchem Sachbereich (z.B. Umwelt, Wirtschaft, Inneres) die zu normierende Thematik zuzurechnen ist, wengleich Gesetze aus dem Finanzressort ein recht hohes Streitpotential beinhalten.

Ein kurzer Blick über die in der 12. Wahlperiode erlassenen Gesetze im Sachgebiet „Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ zeigt, daß der Gang der Gesetzgebung von sehr unterschiedlicher Dauer sein kann. So beanspruchte das Gesetz zur Verlängerung der Verwaltungshilfe bei immissionsschutzrechtlichen und abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren in den neuen Bundesländern<sup>107</sup> nur fünf Wochen parlamentarische Arbeit, während das sog. „Vierte Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes“<sup>108</sup> knapp zwei Jahre bis zur Verkündung brauchte.<sup>109</sup>

Zwischen der Einbringung des Entwurfs für das Stromeinspeisungsgesetz in den Bundestag (17.05. bzw. 07.09.1990) und der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt (14.12.1990) lagen ein recht kurzer Zeitraum von nur wenigen Wochen. Die vergleichsweise kurze Verfahrensdauer erklärt sich aus der Tatsache, daß zwischen allen Verfahrensbeteiligten Einigkeit über die wesentlichen Regelungen des Gesetzes bestand. Das hinter dem Gesetz stehende Motiv der Förderung regenerativer Energien war bei allen politischen Parteien konsensfähig. Auseinandersetzungen um das Gesetzesziel konnten bereits bei den Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf ausgeschlossen werden, da der Antrag verschiedener Abgeordneter zur Förderung der Zukunftsenergien<sup>110</sup> das Feld bereitet hatte für eine entsprechende Normierung.

---

<sup>107</sup> Gesetz vom 26.06.1992, verkündet am 30.06.1992, BGBl. 1992 I, 1161.

<sup>108</sup> Gesetz vom 05.07.1994, verkündet am 12.07.1994, BGBl. 1994 I, 453.

<sup>109</sup> Weitere Beispiele können dem Stand der Gesetzgebung, Abschlußband 12. Wahlperiode, Abschnitt Q, entnommen werden.

<sup>110</sup> BT-Drs. 11/7169 vom 17.05.1990.

Die Zeitspanne zwischen der Einbringung eines Gesetzesentwurfs in den Bundestag und der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt zeigt jedoch nur einen Aspekt der legislatorischen Arbeit. Eine der (materiell) wichtigsten Phasen im Prozeß der Entstehung eines Gesetzes ist die Zeit zwischen der ideellen Konzeption und der Erarbeitung eines entsprechenden Entwurfs. In diesem Verfahrensabschnitt, der keinen förmlichen Vorgaben unterliegt, wird die Qualität und Richtung eines Gesetzes festgelegt, seine politische Brisanz wird sichtbar und es läßt sich mitunter bereits absehen, welche Widerstände und Vorbehalte in der parlamentarischen Diskussion zu erwarten sind. Für die betroffenen Kreise, ob aus Wirtschaft, Politik oder Verwaltung, ist es daher von entscheidender Bedeutung, im Vorfeld der eigentlichen Parlamentsdebatte, Einblick in geplante Regelungen zu erhalten. Sobald der Entwurf eingebracht ist, bleibt in der Sache nicht mehr viel (Gestaltungs-) Spielraum; es sei denn, es werden Gegenvorschläge gemacht oder Alternativentwürfe vorgelegt, was sich aber andererseits bereits im Vorfeld der Einbringung abgezeichnet haben dürfte.

Es wäre jedoch verkürzend zu sagen, daß die Zustimmung oder Ablehnung durch das Parlament allein von den Vorarbeiten oder der Konsensbildung im Vorfeld der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs abhängen würde. Politisch sensible Regelungsbereiche unterliegen den vielfältigsten Meinungsströmen und die Meinungen zu den Entwürfen können quer durch die Fraktionen geteilt sein. Regierungsentwürfe, die von einer parlamentarischen Mehrheit getragen bzw. unterstützt werden, haben eine weitaus größere Chance, das Stadium der „Gesetzesreife“ zu erreichen, als Entwürfe aus den Reihen der Opposition. Insoweit ist es wichtig zu wissen, auf wen die Gesetzesinitiative zurückgeht, welches Verfassungsorgan für den Entwurf verantwortlich zeichnet und wie die (partei-) politischen Gewichte innerhalb des Bundestages verteilt sind. Bedarf ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates, ist auch die Zusammensetzung der Länderkammer mit ins Kalkül zu bringen; von der Regierung initiierte Gesetze können durch einen von der Opposition dominierten Bundesrat verzögert oder gar „gekippt“ werden.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Vgl. hierzu unter 3.4.

**Übersicht 5: „Erfolg“ der Gesetzesentwürfe  
geordnet nach Initiator und nach Wahlperiode (WP)<sup>112</sup>**

	7.WP 1972-76	8.WP 1976-80	9.WP 1980-83	10.WP 1983-87	11.WP 1987-90
<b>Bundesregierung</b>					
eingbracht	461	322	146	280	321
verkündet	430	287	110	246	286
<b>Bundestag</b>					
eingbracht	136	111	58	183	227
verkündet	58	37	17	42	65
<b>Bundesrat</b>					
eingbracht	73	52	38	59	47
verkündet	18	15	9	32	15

Auch die Stellungnahmen der Ausschüsse, die sich mit der Materie intensiv auseinandersetzen, geben Impulse für den weiteren Gang der Gesetzgebung, die sich nicht ohne weiteres im Vorfeld abschätzen lassen. Die fachlich intensive Auseinandersetzung mit der Sache und die Anhörungen lassen mitunter neue (rechtliche) Aspekte einer geplanten Regelung sichtbar werden, die das Normkonzept ganz oder teilweise in Frage stellen können. Die Beratung in den Ausschüssen kann den Gesetzgebungsprozeß im übrigen erheblich in die Länge ziehen;<sup>113</sup> Einzelheiten über die Beratungen kommen dabei oft nur spärlich oder auch erst im Nachhinein an die Öffentlichkeit - wobei die „interessierte Öffentlichkeit“<sup>114</sup> leichter Zugang zu den relevanten Informationen erhält.

Hat der Bundestag ein Gesetz schließlich verabschiedet, stehen seinem Wirksamwerden keine entscheidenden Hindernisse mehr im Wege. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Bundeskanzler die

<sup>112</sup> Die Angaben wurden von Schneider, Gesetzgebung, 2.Aufl., Heidelberg, 1991, S.110 f. übernommen.

<sup>113</sup> Vgl. etwa den abgelehnten Entwurf zur Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes, BT-Drs.12/1305. Der Entwurf wurde am 12.12.1991 an die Ausschüsse verwiesen, seine Beschlußempfehlung legte der federführende Wirtschaftsausschuß erst mit der Drs.12/4966 vom 18.05.1993 vor.

<sup>114</sup> D.h. organisierte Interessengruppen und -verbände.

Gegenzeichnung oder der Bundespräsident die Ausfertigung verweigert,<sup>115</sup> ist äußerst gering. Sobald das Gesetz in Kraft getreten ist, entfalten seine Normen Verbindlichkeit und sind zwingend zu beachten. Erst wenn das Gesetz außer Kraft gesetzt wird, etwa durch ein Änderungs- oder Aufhebungsgesetz oder durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, fällt der Normbefehl (u.U. rückwirkend) weg. Auch wenn in letzter Zeit gerne der Eindruck erweckt wird, daß Verfassungsgericht würde zu einer „Superrevisionsinstanz der Gesetzgebung“, wird nur ein geringer Teil der Rechtsnormen einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen. Bis es zu einer Entscheidung kommt, können allerdings mehrere Jahre vergehen; bis dahin gilt eine parlamentarisch gesetzte Norm als Recht.

Das Verhalten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die die Zahlungen der Einspeisevergütung verweigern, steht im Widerspruch zum Stromeinspeisungsgesetz. Das Stromeinspeisungsgesetz ist geltendes Recht und als solches zwingend zu beachten; Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes berechtigen nicht zu einer eigenmächtigen „Außerkräftsetzung“. Über die Frage, ob ein Gesetz mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben übereinstimmt oder nicht, entscheidet kein (von einer Interessengruppe in Auftrag gegebenes) Gutachten, sondern das Bundesverfassungsgericht.

## 6. **Schlußbetrachtung**

Betrachtet man das Gesetzgebungsverfahren aus der Sicht eines Unternehmens, das sein Verhalten der legislatorischen Entwicklung rechtzeitig anpassen will und Innovationsentscheidungen zu treffen hat, läßt sich abschließend - kurz - folgendes feststellen:

Innovationsbeeinflussende Entscheidungen werden nicht erst mit der Erarbeitung entsprechender Gesetzesentwürfe getroffen. Im Vorfeld einer Normierung finden Diskussionen statt und werden politische Absichten bekundet, die die Richtung möglicher legislatorischer Akte vorzeichnen. Diese Richtung muß ausgelotet und vor dem Hintergrund bestehender Mehrheiten bewertet werden.

Liegt ein Gesetzesbeschluß vor, ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Beschluß umgesetzt und damit zu geltendem Recht wird, relativ groß. Doch ist es für ein Unternehmen zu diesem Zeitpunkt bereits zu spät, in angemessener Frist auf die Normierung zu reagieren. Zwischen Beschluß und Verkündung eines Gesetzes liegen oft nur wenige Wochen, längerfristige Arrangements können dann nicht mehr getroffen werden. Unternehmerisches Handeln darf daher nicht nur Reaktion auf eine beschlossene Regelung sein, es ist vielmehr unabdingbar, daß der Prozeß der Willensbildung von Anfang an nachvollzogen wird. Verbände und Fachkreise erhalten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens immer wieder Gelegenheit, sich über anstehende Neuerungen zu informieren und - darüber hinaus - eigene Stellungnahmen abzugeben. Diese Möglichkeiten muß sich ein Unternehmen zunutze machen; rechtzeitige und umfassende Informationen (über

---

<sup>115</sup> Zum Prüfungsrecht des Präsidenten vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, 19. Aufl., Heidelberg, 1993, Rdnr.666 m.w.N.



Fachverbände und Interessenvertreter) schaffen die Grundvoraussetzung für eine vorausschauende Unternehmenspolitik.

In der Praxis zeigt sich, daß die Informationsbeschaffung für alle Unternehmen mehr oder minder unproblematisch ist, der kritische Punkt liegt in der Informationsverwertung. Größeren Unternehmen mit eigenen juristischen oder ökonomischen Kapazitäten fällt es leichter abzuschätzen, welche Auswirkungen eine geplante Regelung auf ihren Betrieb haben kann und wie die Chancen stehen, daß ein Regelungsentwurf tatsächlich Gesetz wird. Kleinere und mittlere Unternehmen verfügen nur in den wenigsten Fällen über das „Know-how“, das notwendig ist, um eine eigenständige Analyse möglicher Neuerungen vorzunehmen; sie sind auf eine Informationsaufbereitung durch ihre Verbände und (Fach-) Vereinigungen angewiesen. Gerade diese Gruppe von Unternehmen sollte also darauf bedacht sein, externen Sachverstand nutzbar zu machen.

## Literaturverzeichnis

- ARNDT, W. (1995): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit subventionierender Vergütungen nach dem Stromeinspeisungsgesetz vom 7.12.1990, in: Recht der Energiewirtschaft 1995, S.41 ff.
- BENDER, B./SPARWASSER, R. (1990): Umweltrecht, 2. Aufl., Heidelberg.
- BREUER, R. (1992): Umweltschutzrecht, in: v.Münch, I./Schmidt-Aßmann, E.: Besonderes Verwaltungsrecht, S. 391 ff., 9:Aufl., Berlin et al.
- ELLWEIN, T. (1984): Staatliche Funktionen, in: Benda,E./Maihofer, W./Vogel, H.-J., Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, S.1149 ff., Berlin et al.
- HAMMERSTEIN, CH. (1989): Entstehung der Gesetze, in: Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, S.141 ff., Speyer.
- HESSE, K. (1993): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, 19. Aufl., Heidelberg.
- HOFMANN, H. (1995): Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Refom des Grundgesetzes.
- JARASS, H.D./PIEROTH, B. (1995): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Aufl., München.
- KLINGER, H. (1992): Das Stromeinspeisungsgesetz 14.12.1990 - ein ordnungspolitischer Sündenfall.
- KLOEPFER, M. (1989): Umweltrecht, München.
- LEONHARDT, K. (1984): Praxis der Gesetzgebung - eine Lehr- und Lernhilfe, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Bonn.
- SCHMIDT-JORZIG, E./SCHÜRMANN, M. (1990): Kommentierung des Art.76 GG, Bonner Kommentar.
- SCHNEIDER, H. (1991): Gesetzgebung, 2. Aufl., Heidelberg.
- SCHOLZ, R. (1995): Die Vergütungsregelung des Stromeinspeisungsgesetzes als Mittel verfassungsmäßiger Wirtschaftslenkung und Umweltpolitik, in: Windenergie Aktuell 1995, S.15 ff.
- SCHRÖDER, H. (1976): Gesetzgebung und Verbände, Berlin.
- SCHULZE-FIELITZ, H. (1986): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin.
- SCHÜRMANN, M. (1987): Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin.
- STERN, K. (1980): Staatsrecht der Bundesrepublik, Bd. II, München.
- VERSTEYL, L. (1972): Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, Berlin.