Andrea Behrends
Schutz der Umwelt (Art. 20 a GG) und gesetzgeberische Behandlung der regenerativen Energieerzeugung

Art. 20 a GG enthält keine Vorgaben für eine umweltgerechte Gestaltung der Stromversorgung. Die Autorin vertritt die These, daß das Grundgesetz aber einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber beinhaltet, Gesetze zu erlassen, die einen Beitrag zur umweltschonenden Energieerzeugung leisten. Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz hat der Gesetzgeber verfassungsrechtliche Bedenken ausgeräumt, die gegenüber dem Vorläufergesetz, dem Stromeinspeisungsgesetz, bestanden. Vor allem ist nun eine bundesweite Regelung geschaffen worden, die finanzielle Belastungen ausgleichen soll, die durch die Stromeinspeisung entstehen. Die Autorin meint, daß für den weiteren Ausbau der umweltfreundlichen Energieerzeugung das Vertrauen der Investoren und der finanzierenden Banken in die Europamäßigkeit des Gesetzes erforderlich ist. Auf dieser rechtlichen Ebene bestehen nach wie vor Zweifel an der Rechtmäßigkeit der gesetzlichen Regelung.

Die Red.

I. Vorbemerkung

Die Verhandlungen über eine Neuregelung des Stromeinspeisungsgesetzes (StrEG)[1] sind mit der Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)[2] zu einem erfolgversprechenden Abschluß gekommen. Das Gesetz entspricht im wesentlichen dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen[3], der im Dezember 1999 in den Bundestag eingebracht wurde. Nach überraschend zügigen Beratungen in den Fachausschüssen verabschiedete der Bundestag am 25. Februar 2000 in zweiter und dritter Lesung das Gesetz, das am 1. April in Kraft getreten ist[4]. In ihm manifestiert sich der gesetzgeberische Wille, die erneuerbaren Energieträger in Zukunft weiterhin zu fördern. Das Gesetz stellt angesichts des politisch beschlossenen Ausstiegs der Bundesrepublik aus der Kernenergie ein Instrument dar, sich langfristig von der CO_2-emittierenden Energieerzeugung mit Hilfe fossiler Energieträger unabhängig zu machen.

Vor dem Hintergrund des seit Mai 1998 beim Bundesverfassungsgericht anhängigen

1 Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7. 12. 1990 (BGBl. I S. 2633), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtes der Energiewirtschaft vom 28. 4. 1998 (BGBl. I S. 730, 736).

2 Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 29. 3. 2000 (BGBl. I S. 305).

3 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) BT-Drs. 14/2341.

4 Die Zustimmung des Bundesrates, die notwendig geworden war, weil in § 12 Abs. 5 Satz 3 EEG dem Präsidenten des zuständigen Oberlandesgerichtes eine Vermittlerrolle bei Konflikten mit der bundesweiten Ausgleichsregelung zugewiesen wurde, wurde am 17. 3. 2000 erteilt.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Verfassungsbeschwerdeverfahrens der PreußenElektra gegen das Stromeinspeisungsgesetz[5] und im Hinblick auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz erscheint eine Überprüfung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Förderung erneuerbarer Energien sinnvoll und erforderlich.

Dieser Beitrag befaßt sich, nachdem zunächst auf die Bedeutung des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20 a GG) für staatliches Handeln allgemein eingegangen wird (II.), insbesondere mit der Grundsatzproblematik, ob und inwieweit sich aus dem in Art. 20 a GG verfassungsrechtlich verankerten Staatsziel Umweltschutz Determinanten für die zukünftige Energiepolitik im Bereich der regenerativen Energiegewinnung (III.) ergeben. Darüber hinaus wird näher darauf eingegangen, ob und in welchem Umfang vor dem Hintergrund der sich seit April 1998 abzeichnenden Ungeeignetheit des Stromeinspeisungsgesetzes, zukünftig die Ausnutzung erneuerbarer Energien wirksam zu fördern, eine verfassungsrechtliche Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers bestand (IV.). Schließlich wird das komplizierte Regelwerk des neuen Erneuerbare-Energien-Gesetzes kurz dargestellt (V.) sowie eine abschließende Bewertung vorgenommen (VI.).

II. Die Bedeutung des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20 a GG) für staatliches Handeln

Bis zum Inkrafttreten des Art. 20 a GG 1994[6] fand ein Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nur nach Maßgabe umweltbezogener Teilgewährleistungen in bestimmten Grundrechten statt[7]. Die nicht unmittelbar lebens-, gesundheits- oder eigentumsgefährdenden Umwelteingriffe waren mit dem bestehenden Grundrechtsinstrumentarium freilich nicht in den Griff zu bekommen[8]. Die verbleibenden Schutzlücken insbesondere hinsichtlich des Lebens- und Gesundheitsschutzes künftiger Generationen, des Schutzes öffentlicher Grundstücke und öffentlicher Gewässer, der Ökosysteme, der Artenvielfalt, des Klimas und der Ressourcenbewirtschaftung sollten durch das neugeschaffene Staatsziel Umweltschutz geschlossen werden[9].

5 Az. 2 BvR 890/98.

6 Durch das 42. Änderungsgesetz zum GG vom 27. 10. 1994; BGBl. I 3146.

7 Der Auffassung, das Grundgesetz enthielte schon vor Einfügung des Art. 20 a eine durch den objektiven Gehalt der Grundrechte (vgl. dazu BVerfGE 7, 198, 205; 34, 269, 280; 81, 242, 254; st. Rspr.) vermittelte staatliche Umweltschutzpflicht – danach soll z. B. jedes Grundrecht zunächst zu seiner Verwirklichung das Vorhandensein existenznotwendiger Lebensumstände voraussetzen –, schloß sich die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat nicht an. Die Kommission betrachtete vielmehr ein Staatsziel »Umweltschutz« als im Grundgesetz nicht enthalten. Begründet wurde dies einerseits historisch, weil der Umweltschutz bei der Erstellung des Grundgesetzes im Gegensatz zum Sozial- und Rechtsstaatsprinzip keine Rolle gespielt habe, andererseits folgte man damit der in der Sachverständigenanhörung ganz überwiegend vertretenen Auffassung. Siehe dazu mit weiteren Nachweisen: Uhle, Das Staatsziel »Umweltschutz« im System der grundgesetzlichen Ordnung, DÖV 1993, S. 947 ff., 948.

8 Zum Schutzumfang des Art. 2 Abs. 2 GG im Hinblick auf Umweltbelästigungen siehe z. B. BVerfGE 56, 54 (73 ff.) – Flughafen Düsseldorf-Lohausen –; ausführlich zum grundgesetzlichen Umweltschutz vor 1994: Uhle, DÖV 1993, S. 948.

9 Diese Aufgabe erfüllt Art. 20 a GG aber nur zu einem Teil. Siehe dazu Bernsdorff, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20 a GG), NuR 1997, S. 328 ff., 329 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Nach Wortlaut, Funktion und Standort der Vorschrift handelt es sich bei Art. 20a GG um eine primär an den Gesetzgeber[10] gerichtete Staatszielbestimmung. In Anlehnung an die Definition der Sachverständigenkommission von 1983 ist darunter eine »Verfassungsnorm mit rechtlich bindender Wirkung« zu verstehen, »die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreibt«[11]. Art. 20a GG ist deshalb mehr als ein bloßer Programmsatz, der nicht nur unverbindlich eine Gestaltungsmöglichkeit und Zielperspektive für politisches Handeln beschreibt, sondern er verpflichtet auf höchster Rangstufe die staatliche Gewalt unter Wahrung der Vorgaben des Gewaltenteilungsprinzips dazu, ihr Handeln an diesem Politikziel auszurichten, und bei der Rechtsanwendung – soweit möglich – die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen[12]. Unabhängig von diesen Konsequenzen hat Art. 20a GG auch die Funktion, die Staatstätigkeit wie auch die allgemeine Bewußtseinsbildung auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen programmatisch auszurichten und den Staatsorganen bei allen ihren Entscheidungen – nicht nur im Bereich des Umweltrechts im engeren Sinne, sondern auf allen Feldern der Politik, etwa auch der Verkehrs- oder Wirtschaftspolitik – die fundamentale Bedeutung ökologischer Belange vor Augen zu führen[13]. *Umweltschutz wird dadurch zur Staatsaufgabe.*

Wie das Sozialstaatsprinzip[14] soll auch das Umweltschutzziel in einem dynamischen Prozeß erreicht werden[15]. Dem Gesetzgeber verbleibt die ständige Verpflichtung zur Konkretisierung dieser Staatsaufgabe[16]. Wobei ihm bei der Erfüllung seiner Pflicht ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum eröffnet ist, zumal er aufgrund der in Art. 20a GG betonten Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung selbstverständlich auch die anderen Staatsziele zu berücksichtigen hat[17], diese also nicht etwa gegenüber den Umweltbelangen von vornherein nachrangig sind[18]. Aus der Funktion des Art. 20a GG als Optimierungsmaxime, die natürlichen Lebensgrundlagen so gut zu schützen, wie dies rechtlich und faktisch möglich ist, ohne die Verwirklichung anderer öffentlicher Aufgaben zu vernachlässigen, ergeben sich daher auch die Grenzen des bei der Ausgestaltung des Staatsziels bestehenden gesetzgeberischen Spielraums[19]. Zu einer konkreten gesetzgeberischen Handlungspflicht, gegebenenfalls sogar zur Pflicht, ein bestimmtes Umweltgesetz zu erlassen oder bestehende Umweltregelungen nachzubessern, verdichtet sich der Staatsauftrag des Art. 20a GG, wo die natürlichen Lebensgrundlagen existenziell bedroht sind[20]. Jedenfalls ist eine Maßnahme des Gesetzgebers, die die Staatszielbestimmung vollständig mißachtet bzw. rechtlich oder tatsächlich einer Verwirklichung des Staatszieles offensichtlich entgegensteht, verfassungswidrig[21].

10 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 2. Aufl., 1999, Art 20a GG Rn. 57.
11 Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rn. 7.
12 Uhle, DÖV 1993, S. 951.
13 Murswiek, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996, S. 222 ff., 223.
14 Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rn. 1.
15 Bernsdorff, NuR 1997, S. 330.
16 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 1996, Art. 20a Rn. 8.
17 Unruh/Strohmeyer, Die Pflicht zum Erlaß einer Rechtsverordnung – am Beispiel des Umweltrechts, NuR 1998, S. 225 ff., 231; Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 4, 7.
18 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 67 f.
19 Wolf, Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG, KritV 1997, S. 280 ff., 303 m.w.N.
20 Wolf, KritV 1997, S. 303 m.w.N.; Unruh/Strohmeyer, NuR 1998, S. 231.
21 Bericht der Sachverständigenkommission (Fn. 11), Rn. 7; unter Hinweis auf zahlreiche Entscheidungen des BVerfG: Sterzel, Staatsziele und soziale Grundrechte, ZRP 1993, S. 13 ff., 15.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

a) »Natürliche Lebensgrundlagen«

Mit den »natürlichen Lebensgrundlagen« wird zumindest[22] die »gesamte natürliche Umwelt des Menschen« erfaßt, d. h. alle Umweltgüter, die funktional Grundlage menschlichen Lebens sind, weil ohne sie das Leben nicht über längere Zeiträume fortbestehen könnte[23]. Dazu gehören die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen, ferner Klima und Landschaft einschließlich der verschiedenen Wechselbeziehungen zwischen diesen Elementen[24].

b) »Schutz«

Die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, ist der Auftrag des Art. 20a GG. Der Staat wird dadurch zunächst verpflichtet, Eingriffe in die Umwelt zu unterlassen. Die Schutzverpflichtung umfaßt ferner die Gefahrenabwehr, die Gefahrenvorsorge sowie die Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle[25]. Dabei darf hinsichtlich der rechtlichen Bewertung der Belastung von Umweltgütern mit Schadstoffen nicht nur auf die aktuellen Auswirkungen abgestellt werden, sondern es ist die Akkumulation der Schadstoffbelastung über Jahre hinweg in Betracht zu ziehen. Ferner ist bei der Bewertung von Risiken zu berücksichtigen, daß schädliche Wirkungen von Umwelteingriffen, die wir heute vornehmen, möglicherweise erst nach vielen Jahren erkennbar werden. Langzeitrisiken, wie sie z. B. bei der Endlagerung von Atommüll entstehen, müssen dabei besonders berücksichtigt werden[26].

c) Schutzniveau

Art. 20a GG gibt lediglich an, daß die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind. Eine konkrete Zielvorgabe und das dafür notwendige Schutzniveau nennt er nicht[27]. Aus Art. 20a GG selbst ergeben sich aber für den gebotenen Umfang des Umweltschutzes zumindest folgende Anhaltspunkte:
Schon aus dem Wortlaut läßt sich die *Minimalanforderung* erschließen, daß die Umweltgüter, die auf Dauer Voraussetzung menschlichen Lebens sind, für eine der heutigen Bevölkerung entsprechende Zahl von Menschen erhalten bleiben müssen[28]. Art. 20a GG setzt die Existenz der Industriegesellschaft voraus und damit auch ein gewisses Maß an Umweltbelastungen, ohne das diese Gesellschaftsstruktur und die mit ihr verbundene Lebensform nicht möglich ist. Art. 20a GG verlangt daher *nicht* einen *maximalen Umweltschutz*[29]. Andererseits sollte die Aufnahme des Art. 20a in das Grundgesetz nicht nur Symbolcharakter haben, sondern helfen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung eines wirksamen Umweltschutzes zu ver-

22 Zum Streit, ob Bezugspunkt des Art. 20a GG lediglich die natürlichen Lebensgrundlagen für menschliches Leben (anthropozentrische Perspektive) oder auch für tierisches und pflanzliches Leben (ökozentrische Perspektive) sind, siehe nur Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a Rn. 25 ff. m.w.N.; dieser Streit ist in diesem Zusammenhang nicht zu diskutieren, da die von der Energiewirtschaft ausgehenden Gefahrenpotentiale schon die natürlichen Lebensgrundlagen menschlichen Lebens betreffen (Luft, Klima, Boden).
23 Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a Rn. 28.
24 Murswiek, NVwZ 1996, S. 225; Kloepfer, DVBl. 1996, S. 76.
25 Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a GG Rn. 48 f.
26 Murswiek (Fn. 10), Art. 20a GG Rn. 32 m.w.N.
27 Henneke, Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, NuR 1995, S. 325 ff., 332.
28 Murswiek, NVwZ 1996, S. 226.
29 Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a GG Rn. 32.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

wirklichen[30]. Daraus folgt jedenfalls ein *allgemeines Verschlechterungsverbot*. Die Umweltsituation im Jahre 1994, die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Art. 20a GG als verbesserungsbedürftig angesehen wurde, kann als Referenzlage angesehen werden, anhand derer die Umweltpolitik verfassungsrechtlich zu beurteilen ist. Vorsichtig formuliert Murswiek[31], daß die staatliche Politik »im Prinzip« verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß sich dieser Zustand verbessert. »Auf jeden Fall« hat sie aber dafür zu sorgen, daß er sich nicht insgesamt verschlechtert[32]. Art. 20a GG bekennt sich zu einem Konzept »nachhaltigen« Wirtschaftens, das die Grundlagen der Wirtschaft erhält und nicht verzerrt[33]. Es zielt darauf ab, die Grundbedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen, ohne die Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen zu riskieren[34]. Danach darf der Verbrauch erneuerbarer Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit nicht übersteigen. Die Belastung der Umwelt durch Emissionen und Abfälle darf die Absorptionsrate der Umweltmedien nicht überfordern.

Der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen wie Erdöl, Kohle etc. ist zu minimieren[35]. Großrisiken – dazu ist auch die Produktion von Atommüll bei noch ungesicherter Endlagerung zu zählen –, deren ökologische Folgen andere Nachhaltigkeitspostulate verletzen, sind auf ein kalkulier- und versicherbares Maß zurückzuführen[36] bzw. zu vermeiden[37].

Damit ergibt sich aus dem Prinzip der Nachhaltigkeit für den Umgang mit nachwachsenden Rohstoffen und aus dem Sparsamkeitsprinzip für den Umgang mit nichterneuerbaren Ressourcen ein Maßstab für das Schutzniveau. In dieser Auslegung gewinnt Art. 20a GG einen relativ hohen inhaltlichen Gehalt mit weitgehender Vorprägung des einfachen Rechts.

Welche gesetzgeberischen Handlungsaufträge sich aus Art. 20a GG für den Bereich der Stromversorgung und insbesondere hinsichtlich der Schaffung normativer Rahmenbedingungen für die Ausnutzung der regenerativen Energien ableiten lassen, ist im folgenden näher zu untersuchen.

III. Konkretisierung der Staatszielbestimmung für den Bereich der Stromversorgung

Spezielle Vorgaben für eine umweltgerechte Gestaltung der Stromversorgung sind im Grundgesetz nicht enthalten[38]. Neben den auf den Schutz der körperlichen Integrität

30 Murswiek (Fn. 10), Art. 20a GG Rn. 43 m.w.N.

31 Murswiek (Fn. 10), Art. 20a GG Rn. 44

32 So auch VG Frankfurt NVwZ-RR 1997, S. 92 ff., 95; Bernsdorff, NuR 1997, S. 332; a.A. Tettinger, Rechtsänderungen zur »Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland« – Umweltschutz im Gegenwind?, NuR 1997, S. 1 ff., 6.

33 Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a GG Rn. 9, 35 m.w.N. Diesem Programm hat sich auch die Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 verpflichtet und es auf internationaler Ebene zum zentralen Leitprinzip ökonomischen Handelns erklärt; siehe dazu Theobald, Sustainable Development – ein Rechtsprinzip der Zukunft?, ZRP 1997, S. 439 ff., 440. Mit der gesetzlichen Zustimmung zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen am 13. 9. 1993 durch den Bundestag, wurden die Ziele der Konferenz als Maßstab für die nationale Umweltpolitik übernommen; BGBl. 1993 II., S. 1783.

34 Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 10. Aufl. 1996, § 2 II. 2. m.w.N.

35 Murswick (Fn. 10), Art. 20a GG Rn. 38; Waechter, NuR 1996, S. 326.

36 Murswiek, Vortrag auf der Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 3./4. 11. 1995 in Berlin, NuR 1996, S. 191 ff., 191; Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20a GG Rn. 35.

37 Theobald, ZRP 1997, S. 440.

38 Schröder, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen umweltpolitischer Steuerung in einem deregulierten Strommarkt, DVBl. 1994, S. 835 ff., 836.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

zielenden Grundrechten, dem Rechtsstaatsprinzip und der Finanzverfassung[39] ist es in erster Linie die in Art. 20 a GG normierte, auch in Verantwortung für künftige Generationen wahrzunehmende Schutzpflicht des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, aus der sich Handlungspflichten des Staates für das Energiewirtschaftsrecht ergeben. Das Staatsziel Umweltschutz verpflichtet den Gesetzgeber, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Querschnittsaufgabe auch dort zu bedenken, wo es zunächst z. B. um Aufgaben der Wirtschaftspolitik geht, und insgesamt eine »Ökologisierung der Rechtsordnung« zu betreiben[40]. Die zuletzt in der Diskussion um die Energierechtsnovelle vom April 1998 immer wieder formulierten Intentionen des neuen Energierechts, Energie einzusparen, Ressourcen zu schonen und die Stromversorgung umweltverträglich zu organisieren[41], sind insoweit schon Konkretisierungen des Art. 20 a GG für den Bereich der Energiewirtschaft. Denn diese Ziele sind auf eine geringere Beanspruchung des Mediums Luft und die Begrenzung des Einsatzes endlicher Primärenergien gerichtet[42].

1. *Umweltpolitischer Handlungsbedarf; Voraussetzungen für eine staatliche Eingriffspflicht*

Der Gesetzgeber wird durch den Schutzauftrag des Art. 20 a GG aber nicht nur verpflichtet, durch neue gesetzgeberische Maßnahmen überhaupt zum Schutze der Umwelt tätig zu werden[43], vielmehr wird er auch auf eine angemessene Berücksichtigung des Umweltschutzes bei der Ausgestaltung der Gesetze verpflichtet[44].
Für den Energiebereich folgt daraus: Die umweltpolitischen Ziele müssen instrumentalisiert werden. Vorschriften, in denen die Ziele lediglich als mehr oder weniger allgemein gehaltene Zweckbestimmungen enthalten sind, ohne daß eine weitere inhaltliche Ausgestaltung vorgenommen wird, wie sich die staatlichen Instanzen, Energieversorgungsunternehmen und Verbraucher zu verhalten haben, erfüllen den Schutzauftrag des Art. 20 a GG nicht. Ein solches Blankett verfehlt in der Regel auch die gerade dem Gesetzgeber aufgrund der Staatszielbestimmung obliegende Aufgabe, zur Lösung der Konflikte zwischen umweltspezifischen und anderen, insbesondere energiewirtschaftlichen Belangen beizutragen[45].
Der umweltpolitische Handlungsbedarf im Bereich der Energiewirtschaft ergibt sich aus den gesicherten Erkenntnissen über die ökologischen Belastungen des Verbrauchs von Energie, die bereits zu dauerhaften Schäden der Umwelt geführt haben[46]. Dazu

39 Ihre Vorgaben spielen insbesondere hinsichtlich flankierender abgabenrechtlicher Instrumente eine bedeutende Rolle.

40 Wolf, KritV 1997, S. 301 m.w.N.; nach Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20 a GG Rn. 43 liegt in Art. 20 a GG daher der Keim zu einer umfassenden »Ökologisierung des gesamten staatlichen Handelns«, m.w.N.

41 Siehe z. B. die Gesetzentwürfe zum neuen Energiewirtschaftsgesetz einer Gruppe von Abgeordneten und der Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion (BT-Drs. 13/5352, 1 ff.), der SPD-Fraktion (BT-Drs. 13/7425, 1 ff.). Diese Ziele sind jetzt auch ausdrücklich in §§ 1, 2 Abs. 4 Energiewirtschaftsgesetz genannt.

42 Schröder, DVBl. 1994, S. 836.

43 Nach Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20 a GG Rn. 57 m.w.N., 59, ist der Gesetzgeber den aus Art. 20 a GG folgenden objektiven Gesetzgebungspflichten, geeignete Vorschriften zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu erlassen, durch die Umweltgesetzgebung seit Beginn der 70er Jahre weithin nachgekommen, so daß Art. 20 a GG keine völlig neue Gesetzgebungspflicht auslöst; der gesetzgeberische Handlungsauftrag bestehe in erster Linie in der Anpassung bestehender Gesetze an veränderte Umstände.

44 Bericht der Sachverständigenkommission (Fn. 11), Rn. 161; Schulze-Fielitz (Fn. 16), Art. 20 a GG Rn. 59.

45 Vgl. dazu Bericht der Sachverständigenkommission (Fn. 11), Rn. 161.

46 »Durch die energetische Nutzung der fossilen Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas bei der Erzeugung von Strom und Wärme sowie in den Endenergiesektoren Haushalte, Kleinverbrauch, Industrie und Verkehr werden insbesondere große Mengen an CO_2, aber auch CH_4 freigesetzt. Der Anteil dieser Verursachergruppe am anthropogenen Treibhauseffekt beträgt etwa 50%.« Mehr Zukunft für die Erde:

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

gehören in erster Linie die durch die Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzten CO_2-Gase mit ihren schwerwiegenden Auswirkungen auf das Klima. Neben der notwendigen Ressourcenschonung[47] hat der Klimaschutz daher außerordentlich große Implikationen für die Energiewirtschaft. Er muß, wenn er ernst genommen wird, zu einer der bedeutendsten Determinanten langfristiger Energiepolitik werden[48].

Der Ausbau der Kernenergie ist dabei als Ersatz der CO_2-emittierenden Energiegewinnung aus fossilen Energieträgern allerdings ungeeignet. Zwar werden bei der atomaren Energiegewinnung keine klimaschädigenden Gase freigesetzt, mit ihr sind aber nach wie vor bekannte Gefahrenpotentiale anderer Art für Mensch und Umwelt verbunden. Zu nennen sind hier nur die wachsende Produktion von Plutonium[49] in der Wiederaufbereitung von verbrauchten Brennstäben[50], die ungeklärte Entsorgung des Atommülls, das zu keiner Zeit gänzlich auszuschließende Risiko eines Unfalls in den Kernkraftwerken selber (GAU)[51] sowie die Gefahr der Freisetzung radioaktiver Strahlen bei Atomtransporten[52,53].

Gegenüber den klima- und umweltgefährdenden Belastungen durch die fossile und atomare Energiegewinnung entsprechen die regenerativen Energieträger bzw. Energiegewinnungsprozesse, wie sie mit der Wasser- und Windkraft, Sonnenenergie, Deponiegas, Klärgas und Biomasse[54] zur Verfügung stehen, dem von Art. 20a GG angestrebten Nachhaltigkeitsprinzip am besten. Sie sind ubiquitär verfügbar bzw. nachwachsend. Eine auf erneuerbaren Energiequellen basierende Energieversorgung würde dem Ideal größtmöglicher Umweltverträglichkeit entsprechen[55].

Eine ökologisch vernünftige Energieversorgung ist als Ziel nur erreichbar, wenn die staatliche Energiepolitik, gestützt auf entsprechende gesetzliche Regelungen, die regenerative Energieerzeugung fördert. Denn das Angebot fossiler Energieträger ist immer noch reichlich[56] und führt unter den bestehenden Wettbewerbsverhältnis-

Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz; Schlußbericht der Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des 12. Deutschen Bundestages, Bonn 1995, S. 75.

47 Die Energiereserven, die sich in Jahrmillionen gebildet haben, werden bei Fortsetzung der weltweiten Energieverschwendung in wenigen Jahrhunderten erschöpft sein (Entwurf eines Gesetzes über die Elektrizitätswirtschaft der SPD-Fraktion, BT-Drs. 13/7425, 1).

48 Welsch, Klimaschutz als Determinante langfristiger Energiepolitik, in: Hensing/Pfaffenberger/Strobele, Energiewirtschaft, 1998, S. 182.

49 Ein Millionstel Gramm des beim Betrieb von Atomkraftwerken anfallenden Plutoniums reicht aus, um beim Menschen Krebs auszulösen, wenige Kilogramm genügen, um eine Atombombe zu bauen; v. Hippel, Ausstieg aus der Kernenergie?, ZRP 1995, S. 414 ff., 415.

50 Durch die Wiederaufarbeitung entsteht neben waffenfähigem Plutonium noch zusätzlicher Müll; Bundesumweltminister Jürgen Trittin, Süddeutsche Zeitung vom 9. 3. 1999.

51 Ein Restrisiko eines Kernkraftunfalls bleibt auch dann bestehen, wenn es möglich ist, Atommeiler so zu bauen, daß der schlimmste Unfall, eine nukleare Kernschmelze, nicht zu einer Katastrophe führt – an der Entwicklung eines solchen Reaktors (»Europäischer Druckwasserreaktor-EPR«) arbeitet derzeit das französische Unternehmen Framatome gemeinsam mit Siemens –, ja sogar, wenn eine Schmelze konstruktiv ausgeschlossen werden könnte. Zudem ist schon aus ökonomischen Gründen fraglich, ob solche Anlagen – »sie sind konkurrenzlos teuer« – jemals gebaut werden. In den bestehenden Atomanlagen aber, auch in den modernen, kommt es immer wieder auch zu schweren Störfällen. Siehe dazu Süddeutsche Zeitung v. 1. 10. 99; Der Spiegel 6/1999, S. 28.

52, 53 Die Transport-Gefahren wurden zuletzt im Mai 1998 deutlich, als an deutschen Castor-Behältern, in denen Atommüll zur Wiederaufarbeitung nach Frankreich geschafft wurden, durch französische Beamte radioaktive Belastungen festgestellt wurden, die den Grenzwert um ein Vielfaches überschritten; s. dazu Der Spiegel 22/1998, S. 22 ff. Die Aufhebung des Transportstopps, der daraufhin von der damaligen CDU-Bundesumweltministerin Angela Merkel für die Verbringung von Castoren verhängt wurde, ist für Ende 2000 in Aussicht gestellt. Vor dem Hintergrund der mit der Kernenergie verbundenen Gefahren hat die rot-grüne Bundesregierung den Ausstieg aus der Kernenergienutzung politisch beschlossen; siehe Koalitionsvereinbarung vom 20. 10. 1998, abgedruckt in ZRP 1998, S. 485 ff., 491.

54 Sie werden auch in § 1 Abs. 1 StrEG privilegiert.

55 Salje, Umweltaspekte der Reform des Energiewirtschaftsrechts, UPR 1998, S. 201 ff., 204.

56 Das gilt jedenfalls für die Stein- und Braunkohle. Verglichen damit sind die Gasressourcen – mit einer Reichweite von derzeit rund sieben Jahrzehnten – relativ knapp bemessen, FAZ 2. 3. 1999.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

sen auf dem Weltenergiemarkt vermutlich auf absehbare Zeit zu niedrigen Preisen[57]. Der von den Energiepreisen ausgehende Anreiz zur Energieeinsparung und zur Entwicklung neuer energiesparender und zugleich CO_2-reduzierender Techniken ist demzufolge sehr gering. Es ist deshalb davon auszugehen, daß ohne eine CO_2-Minderungspolitik die Emissionen relativ stark steigen. Die Folge wäre eine Rückkehr zu Emissionen auf frühere hohe Niveaus mit entsprechend gravierenden Umweltbelastungen[58]. Eine solche Entwicklung zu verhindern, ist der verfassungsrechtliche Auftrag, den Art. 20a GG dem Gesetzgeber erteilt.

Ferner hat sich gezeigt, daß ökologisch erzeugter Strom auf Grund seines höheren Verkaufspreises[59] gegenüber konventionell erzeugter Elektrizität auf dem freien Markt kaum eine wirtschaftliche Überlebenschance hat[60]. Zieht sich der Staat aus diesem Bereich der Energiepolitik völlig zurück und stellt lediglich die Rahmenbedingungen für einen nunmehr liberalisierten Strommarkt, wird der Anteil des regenerativ erzeugten Stroms am Gesamtstromverbrauch in der Bundesrepublik[61] demzufolge selbst bei positiver Einschätzung zumindest keinen Zuwachs erfahren.

2. *Aus Art. 20a GG folgende verfassungsrechtliche Vorgaben für ein ordnungsrechtliches Eingreifen des Staates zugunsten regenerativer Energieerzeugung*

Vor dem Hintergrund der bestehenden bzw. drohenden ökologischen Gefahren durch die bisher in erster Linie praktizierte Energiegewinnung ergibt sich aus der in Art. 20a GG formulierten Umweltschutzpflicht für den Staat eine andauernde Handlungspflicht, die umweltschädigenden Faktoren der herkömmlichen Energieerzeugung zu minimieren. Allein ein rationellerer und sparsamerer Umgang mit Energie (Einsparungsprinzip) reicht zu einer effektiven Minderung des Schadstoffausstoßes im Bereich der Energiewirtschaft nicht aus. Auch existiert keine in großem Maßstab praktikable Filtertechnologie für CO_2[62]. Damit sich die Bundesrepublik angesichts der hohen Kohlendioxidemissionen bei der Energiegewinnung aus fossilen Energieträgern nicht von der atomaren Energieerzeugung abhängig macht und die Bevölkerung den damit verbundenen weitreichenden Umweltgefährdungen nicht länger ausgesetzt bleibt, müssen Alternativen zu den umweltbelastenden Energiegewinnungsprozessen geschaffen bzw. gefördert werden, mit deren Hilfe langfristig die

57 Seit 1983 hat Rohöl rund zwei Drittel an Wert verloren, seit 1997 ist sein Preis regelrecht abgestürzt, Der Spiegel 12/1999, S. 106. Der Gaspreis ist an den Ölpreis gekoppelt.

58 Welsch (Fn. 48), S. 193.

59 Abgesehen einmal davon, daß »Ökostrom wohl schon heute billiger (wäre) als Atomstrom und Strom aus fossilen Brennstoffen, wenn beim Kostenvergleich jeweils alle negativen Auswirkungen dieser Energiearten berücksichtigt würden, also auch die Umweltschädigungen und Umweltbelastungen, welche die Stromindustrie heute (...) auf einzelne Umweltopfer und die Allgemeinheit abwälzt«; v. Hippel, Preiszuschlag für »Ökostrom«?, ZRP 1999, S. 401 f., 401.

60 Es ist »wirtschaftlich nicht lukrativ«, Theobald, Rechtliche Steuerung von Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, AöR 122 (1997), S. 372 ff., 385.

61 1998 betrug der Stromverbrauch in der Bundesrepublik 483,2 Milliarden Kilowattstunden, 25,3 Milliarden Kilowattstunden bzw. 5,2% davon wurden regenerativ erzeugt; Focus 47/1999. Nach dem Bericht einer Forschergruppe an der Universität Karlsruhe »bestellen nur – je nach Projekt – bis zu 1,2 Prozent der Stromkunden in Deutschland ›grünen Strom‹, wenn ihr Stromversorger dies anbietet«, zitiert nach Süddeutsche Zeitung v. 20.9.99. Wenn diese geringe Nachfrage zum Teil auch an dem Mißtrauen der Stromkunden gegenüber ihrem Stromversorger, der sie bisher mit in der Regel konventionell erzeugtem Strom belieferte, und dessen Engagement für die Förderung regenerativer Energien liegen mag, so hat sich aber doch gezeigt, daß »mit ›Grünen Stromtarifen‹ allein (. .) eine Energiewende nicht zu schaffen« ist, taz v. 14.5.1998.

62 Welsch (Fn. 48), S. 182.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Gefahrenpotentiale für die Umwelt in der Energieerzeugung abgebaut werden können.

Angesichts der durch die atomare Energiegewinnung einerseits und die Energieerzeugung mit Hilfe fossiler Energieträger andererseits drohenden Umweltgefährdungen, besteht für den Gesetzgeber – wenn der Auftrag des Art. 20a GG ernst genommen wird – die Pflicht, ressourcenschonende Energiegewinnung nicht nur rechtlich zu ermöglichen, sondern darüber hinaus bis zu den grundgesetzlichen Grenzen auch zu fördern. Grundgesetzliche Grenzen sind dabei in erster Linie die Grundrechte der Erzeuger von Strom aus fossilen bzw. atomaren Brennstoffen und der Betreiber der öffentlichen Stromversorgungsnetze sowie die auf dem Sozialstaatsprinzip beruhende staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Energieversorgung. Grundrechtliche Schutzansprüche der konventionellen Stromerzeuger und der Netzbetreiber ergeben sich in diesem Zusammenhang insbesondere aus der unternehmerischen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, dem Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sowie der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG.

Der aus Art. 20a GG folgende Handlungsauftrag an den Staat lautet daher, Gesetze zu erlassen und/oder Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die umweltschonende Energieerzeugung zu fördern. Welcher Mittel und Wege sich der Gesetzgeber dazu bedienen, liegt allerdings – und hier zeigt sich wieder der weite Ausgestaltungsspielraum des Art. 20a GG – in seinem Ermessen.

3. Vorweggenommene Umsetzung des in Art. 20a GG enthaltenen Gesetzgebungsauftrags durch das Stromeinspeisungsgesetz vom 1. 1. 1991

Mit dem Erlaß des Stromeinspeisungsgesetzes zum 1. 1. 1991, dem Vorgänger des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes, ist der Gesetzgeber dem Handlungsauftrag des erst 1994 in Kraft gesetzten Art. 20a GG im Hinblick auf die Förderung regenerativer Energieerzeugung gewissermaßen zuvorgekommen. Nach der Intention des Gesetzgebers sollte der Anteil der erneuerbaren Energien an der bundesdeutschen Energieversorgung dadurch stärker ausgebaut werden, daß »die Vergütung für die Einspeisung von Strom aus diesen Quellen in das öffentliche Netz deutlich verbessert wird«[63]. Zu diesem Zweck wurden die netzbetreibenden Elektrizitätsversorgungsunternehmen zunächst verpflichtet, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien abzunehmen (§ 2 StrEG) und ferner für den eingespeisten Strom gesetzlich festgelegte Preise zu zahlen (§§ 2 Satz 1 i. V. m. § 3 StrEG). Diese Preisfestlegung erfolgte dabei über eine Ankoppelung der Vergütungssätze für eingespeisten Strom an die durchschnittlichen Tarifstrompreise der Energieversorger in einem Kalenderjahr. So beträgt z. B. die Mindestvergütung für Windstrom gemäß § 3 Abs. 2 StrEG 90% des Durchschnittserlöses je Kilowattstunde aus der Stromabgabe von Elektrizitätsversorgungsunternehmen an alle Letztverbraucher.

63 Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 11/7816, S. 3.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

IV. Gesetzgeberische Nachbesserungspflicht im Hinblick auf die Rechtslage unter dem Stromeinspeisungsgesetz

Mit der Verpflichtung der netzbetreibenden Energieversorgungsunternehmen zur Abnahme und Vergütung des regenerativ erzeugten Stroms griff das Stromeinspeisungsgesetz zumindest in die Schutzbereiche der Freiheitsgrundrechte der Unternehmen auf unternehmerische Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG sowie in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG ein[64].

Unabhängig von einer Überprüfung des Gesetzes im Hinblick auf seine Verfassungsmäßigkeit im Übrigen mußte es als ein in die Freiheitsgrundrechte Dritter eingreifendes Gesetz den Anforderungen des verfassungsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzips genügen. Dafür ist zunächst Voraussetzung, daß das Gesetz geeignet ist, den mit ihm angestrebten Zweck auch tatsächlich zu erreichen. Dabei wird dem Gesetzgeber hinsichtlich der Geeignetheit eine gewisse Einschätzungsprärogative zuerkannt. Realisiert sich die gesetzgeberische Einschätzung nachträglich nicht und erweist sich das Gesetz als zur Zweckerreichung ungeeignet, kann der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insbesondere bei fortdauernden Gesetzen den Gesetzgeber zur Nachbesserung verpflichten[65].

1. Die zukünftige Ungeeignetheit des Stromeinspeisungsgesetzes für den Ausbau der erneuerbaren Energien

Der gesetzgeberische Zweck des Stromeinspeisungsgesetzes war die Förderung und Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Zur Erreichung dieses Ziels ist das Gesetz im Gegensatz zur Entwicklung bis zum April 1998 derzeit (Frühjahr 2000) nur noch eingeschränkt und in Zukunft im Hinblick auf grundlegend veränderte Rahmenbedingungen auf dem Strommarkt gar nicht mehr geeignet. Das Stromeinspeisungsgesetz erwies sich seit seinem Erlaß als zur Förderung der alternativen Energien außerordentlich geeignet[66]. So erfuhr insbesondere der Bau von Windenergieanlagen nach dem Gesetzeserlaß einen regelrechten »Boom«[67]. Der vom Gesetzgeber für die Errichtung regenerativ betriebener Energieerzeugungsanlagen durch die Stromabnahmepflicht und die Festlegung der Vergütungssätze geschaffene Anreiz war groß und wurde von privaten Investoren entsprechend wahrgenommen. Die gesetzgeberische Prognose realisierte sich mit dem erfolgreichen Ausbau der regenerativen Energieerzeugung[68].

64 Auf eine Verletzung eben dieser Grundrechte und auf einen Verstoß gegen den Anspruch auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ist auch die eingangs erwähnte (Fn. 5), seit Mai 1998 anhängige Verfassungsbeschwerde der PreußenElektra gegen das Stromeinspeisungsgesetz gestützt.

65 »Die Bindung des Gesetzgebers erschöpft sich nämlich nicht in der Verpflichtung, bei Erlaß eines Gesetzes die verfassungsrechtlichen Grenzen einzuhalten; sie umfaßt auch die Verantwortung dafür, daß die erlassenen Gesetze in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz bleiben«, BVerfGE 88, 203 (310) – Schwangerschaftsabbruch.

66 Man spricht insoweit auch vom »Erfolgsmodell Stromeinspeisungsgesetz«.

67 Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft zum Stromeinspeisungsgesetz vom 18. 10. 1995, BT-Drs. 13/2681, S. 4.

68 So waren Ende 1990 z. B. rund 480 Windkraftanlagen mit einer installierten elektrischen Leistung von 70 MW in Betrieb, Ende 1992 waren es 1000 und Ende 1994 2600 Anlagen, Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft zum Stromeinspeisungsgesetz (Fn. 67), S. 11. Ende 1999 belief sich die Gesamtzahl aller Windenergieanlagen in Deutschland auf knapp 7900, die installierte Leistung erreichte 4400 MW, Nordwest Zeitung v. 15. 2. 2000.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Seit der Energierechtsnovelle vom April 1998[69], die die EG-rechtlich angeordnete Liberalisierung des Strommarktes[70] in bundesdeutsches Recht umsetzte, haben sich die energiewirtschaftlichen Bedingungen jedoch entscheidend geändert. Durch die Öffnung der Stromnetze für alle Anbieter von Elektrizität sind die Strompreise der Energieversorgungsunternehmen gefallen. Durch die Ankoppelung an die Tarifstrompreise fällt auch die Höhe der Vergütung für regenerativ erzeugten Strom[71]. Die Vergütungssätze sinken jedoch zeitverzögert. Da gemäß § 3 Abs. 3 StrEG für die Berechnung der Mindestvergütung für Strom aus erneuerbaren Energien der von den Energieversorgern erzielte Durchschnittserlös je Kilowattstunde Strom des vorletzten Kalenderjahres zugrunde zu legen ist, wirkt sich der Preisverfall spätestens 2002 auf die Höhe der Einspeisevergütungen aus[72]. Je nach Dramatik des Preisabsturzes hätte sich spätestens dann das Stromeinspeisungsgesetz als ungeeignet erwiesen, den Zweck der Förderung von erneuerbaren Energien zu erfüllen[73]. Schon jetzt zeichnet sich eine Tendenz in der Strompreisentwicklung ab, die den Ausbau der regenerativen Energien vor dem Hintergrund der Regelungen des Stromeinspeisungsgesetzes hätte unrentabel werden lassen[74]. Um eine Stagnation bzw. einen Rückbau im Bereich der Umweltenergien zu verhindern, genügen keine wohlwollenden Absichtserklärungen der Bundesregierung, vielmehr ist gesetzgeberisches Handeln erforderlich. Nur durch eine gesicherte Rechtslage können wieder Investoren für umweltfreundliche Energieanlagen gewonnen werden[75].

Zukünftig ungeeignet ist das Stromeinspeisungsgesetz für die Förderung der erneuerbaren Energien auch auf Grund der in § 4 StrEG enthaltenen »Härteklausel«. Das hat zuletzt die Ankündigung des Energieversorgers PreußenElektra verdeutlicht, vom Jahr 2000 an keinen Windstrom von Neuanlagen mehr in das Netz einzuspeisen[76]. Das Unternehmen beruft sich dabei auf die in § 4 Abs. 1 StrEG enthaltene Regelung, nach der die Pflicht eines Netzbetreibers zur Einspeisung von regenerativ erzeugtem Strom auf den vorgelagerten Netzbetreiber übergeht, wenn die von ihm eingespeiste Ökostrommenge 5% der in einem Kalenderjahr insgesamt über sein Versorgungsnetz abgesetzten Kilowattstunden übersteigt. Nach der Regelung endet

69 Siehe Fn. 1.

70 Art. 27 der Richtlinie 96/92 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 12. 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 27/20, räumt den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 19. 2. 1999 zur Einführung eines nationalen Strommarktes ein.

71 Diese Entwicklung widerspricht der Intention der EG bei Erlaß der »Strommarktrichtlinie«. Entsprechend der in Art. 174 Abs. 1 EGV (Amsterdamer Fassung) genannten umweltpolitischen Ziele der EG, insbesondere der umsichtigen und rationellen Verwendung natürlicher Ressourcen, ergibt sich schon aus Abs. 4 der der Richtlinie vorangestellten Begründung, daß der Elektrizitätsbinnenmarkt »unter Wahrung des Umweltschutzes« verwirklicht werden soll. Die Richtlinie sieht zudem in Art. 8 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3 ausdrücklich die Möglichkeit vor, den erneuerbaren Energien gegenüber der konventionellen Energieerzeugung durch nationales Recht den Vorrang einzuräumen. Einer Verschlechterung der wettbewerblichen Situation der erneuerbaren Energien sollte daher mit der Schaffung eines europäischen Strommarktes gerade nicht Vorschub geleistet werden.

72 Während die Großindustrie schon 1998 vom Konkurrenzkampf am deutschen Strommarkt profitieren konnte, wird eine vergleichbare Entwicklung zugunsten von Privatkunden zumindest bis zum Frühjahr 2000 noch auf sich warten lassen. Bis dahin soll eine Verbändevereinbarung der Stromversorger die 43 Millionen Tarifkunden nach Lastprofilen in typische Kundengruppen unterscheiden und die für den Strompreis erheblichen Durchleitungsentgelte für die Netzbenutzung festlegen, Süddeutsche Zeitung v. 20. 4. 1999 und 3. 8. 1999.

73 Dies gilt jedenfalls, sofern man nicht in der Abnahmepflicht als solcher schon eine Förderung erblickt.

74 Weil sich diese Tarifstrompreise inzwischen im freien Fall befinden, konnte aus den derzeit rund 16 Pfennig schnell weniger werden – und die Kalkulation der Umweltinvestoren über den Haufen geworfen werden«, Focus 47/1999.

75 Erfahrungsgemäß ist nichts so schädlich wie eine Verunsicherung der Investoren im Vertrauen auf den Fortbestand des Stromeinspeisungsgesetzes, Salje, Stromeinspeisungsgesetz, Kommentar, 1998, § 4 Rn. 138. Diesem Erfahrungssatz sollte im Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes ausreichend Rechnung getragen werden.

76 Süddeutsche Zeitung v. 16./17. 10. 1999.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

die Einspeisepflicht mit dem Erreichen dieser Strommenge, wenn auch bei dem vorgelagerten Netzbetreiber die 5%-Grenze überschritten wird oder ein vorgelagerter Netzbetreiber nicht vorhanden ist. Das Bundeswirtschaftsministerium bezweifelt zwar das Erreichen dieser Grenze bei der PreußenElektra, und zwischen beiden Beteiligten wird derzeit noch über die Berechnung der eingespeisten Strommenge, insbesondere über eine Zurechnung des von den Regionalversorgern EWE (Oldenburg) und Schleswag (Rendsburg)[77] eingespeisten Stroms, gestritten. Aber diese Auseinandersetzung ist schon jetzt ein weiterer Hinweis auf die rechtliche Unsicherheit, die das Stromeinspeisungsgesetz barg und die das schon sensibilisierte Vertrauen potentieller Investoren noch weiter schwinden ließ. Sie ist ferner ein Anzeichen für die zukünftige Ungeeignetheit des Gesetzes zur Erreichung der gesetzgeberisch bezweckten Förderung der erneuerbaren Energien. Denn es ist absehbar, daß die gesetzliche Obergrenze für die Abnahme- und Vergütungspflicht in § 4 StrEG, wenn eventuell jetzt noch nicht, so doch in Zukunft tatsächlich erreicht werden wird. Im übrigen wirkt sich schon die Ankündigung eines Energieversorgungsunternehmens, zukünftig keinen Strom aus neuen Energiegewinnungsanlagen abzunehmen, negativ auf den weiteren Ausbau regenerativer Energieerzeugung aus, weil sie zu einer Verunsicherung der Investoren führt. Für die Förderung dieser Energieerzeugungsarten ist schon die Aufnahme einer solchen Obergrenze in das Gesetz kontraproduktiv.

Abgefedert bzw. verhindert werden sollten die Auswirkungen der Härteklausel durch die Berichtspflicht des Bundeswirtschaftsministeriums gemäß § 4 Abs. 4 StrEG. Das Ministerium war danach verpflichtet, spätestens 1999, jedenfalls aber »so rechtzeitig über die Auswirkungen der Härteklausel zu berichten, daß vor Eintreten der Folgen nach Absatz 1 Satz 3 (Wegfall der Einspeise- und Vergütungspflicht bei einem Netzbetreiber) eine andere Ausgleichsregelung getroffen wird«. Zumindest für eine Neuregelung der Härteklausel bestand angesichts des fraglichen Fortbestandes der Einspeise- und Vergütungspflicht der PreußenElektra schon nach dem einfachen Gesetz ein dringender Handlungsbedarf. Diesem hat der Bundesgesetzgeber angesichts der in § 4 Abs. 4 StrEG gesetzten Frist in letzter Gelegenheit mit dem Erlaß des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes zum 1. 4. 2000 entsprochen.

2. *Die Voraussetzungen für eine verfassungsrechtlich bestehende gesetzgeberische Nachbesserungspflicht*

Ob und zu welchem Zeitpunkt auf Grund der sich abzeichnenden zukünftigen Ungeeignetheit des Stromeinspeisungsgesetzes eine aus den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes herrührende und damit verfassungsrechtlich verankerte gesetzgeberische Nachbesserungspflicht bestand, ist jedoch zweifelhaft. Vor Erlaß des Erneuerbare-Energien-Gesetzes war es in erster Linie die Verunsicherung der Investoren über die Höhe der zukünftigen Vergütungssätze für regenerativ erzeugten Strom sowie die rechtlichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der »Härteklausel« des § 4 StrEG, die das Stromeinspeisungsgesetz zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks als ungeeignet erscheinen ließen, weil sie faktisch zu einem Ausbaustopp in der betroffenen Branche führen konnten.

77 Für diese Unternehmen ist die PreußenElektra der vorgelagerte Netzbetreiber im Sinne des § 4 Abs. 1 StrEG.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Strommarktliberalisierung und der damit einhergehende Strompreisverfall sind Entwicklungen, die der Gesetzgeber bei seiner Prognose anläßlich des Erlasses des Stromeinspeisungsgesetzes offensichtlich nicht berücksichtigt hat. Er ging davon aus, mit der Ankoppelung der Vergütungssätze für regenerativen Strom an die Tarifstrompreise eine dauerhafte Förderung der eingespeisten Energie sicherzustellen. Mit dem »freien Fall« der Strompreise ist diese Erwartung hinfällig geworden. In vergleichbaren Fällen hat das Bundesverfassungsgericht[78] wiederholt ausgesprochen, daß es dem Gesetzgeber aufgegeben ist, einer etwaigen Fehlprognose nach Erkenntnis über die tatsächliche Entwicklung durch Aufhebung oder Änderung gesetzlicher Maßnahmen zu begegnen. In solchen Fällen ist aber dem Gesetzgeber eine hinreichende Frist zuzubilligen, in der er die Möglichkeit hat, sich Gewißheit über die Entwicklung und damit über die Richtigkeit seiner Prognose zu verschaffen[79]. Diese Frist ist im Hinblick auf die Vergütungssatzhöhe noch nicht verstrichen. Da der Preisverfall die durchschnittlichen Tarifstrompreise eines Kalenderjahres erst für das Jahr 1999 bzw. 2000 erreichen wird und diese Entwicklung sich erst mit zweijähriger Verspätung auf die Höhe der Vergütungssätze für regenerativ erzeugten Strom auswirkt, ist insoweit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum jetzigen Zeitpunkt eine verfassungsrechtliche Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers (noch) nicht gegeben.

Auch im Hinblick auf die Härteklausel des § 4 Abs. 1 StrEG ist eine verfassungsrechtlich begründete Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers zumindest noch nicht gegeben. Diese Regelung schafft eine auf die Versorgungsgebiete der Netzbetreiber bezogene Obergrenze für die Nutzung regenerativer Energien. Sie ist daher, wenn diese Grenzen erreicht zu werden drohen, für die Förderung der erneuerbaren Energien ebenso ungeeignet, wie die Ankoppelung der Vergütungssätze an die Tarifstrompreise. Während die Preisentwicklung auf dem Strommarkt infolge der Liberalisierung sich aber erst mit zweijähriger Verzögerung auf die Höhe der Vergütungssätze und damit auf die Nutzung der Alternativenergien tatsächlich auswirkt, kann die Härteklausel – wie durch die Ankündigung der PreußenElektra, ab Januar 2000 keinen Strom von Neuanlagen mehr einzuspeisen, jetzt deutlich geworden – den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien sehr viel konkreter und sehr viel drastischer bedrohen. Diese Gefahr hat der Gesetzgeber bei Erlaß des Stromeinspeisungsgesetzes gesehen und das Bundeswirtschaftsministerium in § 4 Abs. 4 StrEG ersucht, ihm rechtzeitig vor Eintreten eines solchen Falles – Erreichen der 5%-Grenze im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 3 StrEG – über die Auswirkungen der Härteklausel zu berichten. Damit hat der Gesetzgeber aber alles getan, um rechtzeitig einen Abnahmestopp von regenerativ erzeugtem Strom zu verhindern. § 4 Abs. 4 StrEG dient gerade dazu, erforderliche Nachbesserungen der Härteklausel vornehmen zu können.

V. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Den insbesondere aus den rechtlichen Unsicherheiten resultierenden faktischen dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich einer Neuregelung des Stromeinspeisungsgesetzes hat der Gesetzgeber auch erkannt und mit dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz zu lösen versucht[80].

78 BVerfGE 25, 1 (12 f.); 50, 290 (335); 56, 54 (79); 68, 287 (309).

79 BVerfGE 57, 139 (162 f.) unter Hinweis auf E 25, 1 (13); 50, 290 (335).

80 Von der ursprünglichen Planung, das Gesetz im März 2000 zu verabschieden und rückwirkend zum 1. Januar 2000 in Kraft treten zu lassen, wurde jedoch in erster Linie aus verfassungsrechtlichen Gründen

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 20. 10. 1998, die erneuerbaren Energien verstärkt zu fördern[81], und gemäß der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Minderung der Treibhausgasemissionen um 21 Prozent bis zum Jahr 2010 im Rahmen der Lastenverteilung der Europäischen Union zu dem Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention der Vereinigten Nationen sowie der Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 um 25 Prozent gegenüber 1990 zu mindern[82], bezweckt das Gesetz gemäß § 1 den Ausbau dieser Energieträger zu einem wesentlichen Standbein der Energieversorgung, um das in dieser Bestimmung ausdrücklich genannte Ziel, den Anteil an der Elektrizitätserzeugung bis zum Jahr 2010 zu verdoppeln, zu erreichen. Zu diesem Zweck hält das Gesetz an der erfolgreichen Aufnahme- und Vergütungspflicht der Netzbetreiber zugunsten der Erzeuger regenerativer Energien des Stromeinspeisegesetzes im Grundsatz fest (§ 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. §§ 4–8 EEG).

Die Stromabnahmeverpflichtung der Netzbetreiber ist dabei nach der Formulierung in § 3 EEG sogar noch weitergehend als in § 2 Abs. 1 und 2 EEG-Entwurf. Nach der Entwurfsfassung konnte der Netzbetreiber unter Hinweis auf die nicht ausreichende Netzkapazität (»das Netz ist voll«) und die wirtschaftliche Unzumutbarkeit eines weiteren Netzausbaus die Einspeisung von Alternativstrom ablehnen, und zwar unabhängig davon, ob das Netz durch die Einspeisung konventionell oder regenerativ erzeugten Stroms ausgelastet war. Demgegenüber räumt § 3 Abs. 1 EEG den erneuerbaren Energien nunmehr, und zwar in Ausnutzung der in Art. 8 Abs. 3 der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie der Europäischen Union dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber diesbezüglich eröffneten Möglichkeit, ausdrücklich eine Vorrangstellung gegenüber atomar oder mit Hilfe fossiler Brennstoffe erzeugtem Strom ein. Ein Netzbetreiber kann gemäß § 3 Abs. 1 EEG die Stromeinspeisung nur ablehnen, wenn er nachweist, daß die Netzkapazitäten allein aufgrund der Durchleitung von umweltfreundlich erzeugtem Strom erschöpft sind und auch eine wirtschaftlich zumutbare Möglichkeit eines Netzausbaus nicht besteht. Eine Auslastung des Stromnetzes ausschließlich aufgrund der Einspeisung von Alternativstrom wird aber nur in äußerst seltenen Fällen anzunehmen sein[83]. Selbst dann muß der Netzbetreiber noch nachweisen, daß eine Erweiterung der Kapazitäten wirtschaftlich unzumutbar ist; andernfalls ist er zum Ausbau seines Netzes verpflichtet. Das nach der Entwurfsfassung noch relativ große Risiko des Anlagenbetreibers, mit seinem Einspeisebegehren von dem Netzbetreiber abgelehnt zu werden, ist nach der gesetzeskräftigen Regelung daher fast gänzlich ausgeschlossen.

Die Regelung der Vergütungssätze erfuhr im EEG eine umfangreiche Neuregelung. Wohl mit Rücksicht auf die seitens der EU geäußerten Zweifel an der Europarechtmäßigkeit der im Stromeinspeisungsgesetz enthaltenen Vergütungsregelung[84], die eine gleichmäßige Förderung der jeweiligen Energieerzeugungsanlagen vorsah, ent-

Abstand genommen und stattdessen ein Inkrafttreten am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats vorgesehen. Ein rückwirkendes Inkrafttreten hätte das Gesetz mit einer neuen rechtlichen Unsicherheit belastet. Denn die Vereinbarkeit einer Rückwirkung mit dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip ist zumindest nicht unzweifelhaft; zu dem Streitstand siehe nur: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. Rd. 47 ff. mit zahlreichen Nachweisen. Es war aber gerade das Anliegen des Gesetzgebers, mit der Reform des Einspeisegesetzes Vertrauen zu schaffen und die neue Regelung möglichst frei von juristischen Streitfragen zu formulieren.

81 ZRP 1998, S. 490.

82 Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 14/2341, S. 7.

83 Vor allem diese Vorrangregelung in § 3 Abs. 1 EEG wird es sein, die die Gerichte in Zukunft auf Ersuchen der netzbetreibenden Energieversorgungsunternehmen auf ihre Verfassungsmäßigkeit im Hinblick auf deren aus den Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Grundrechte hin zu überprüfen haben.

84 Brief des Mitglieds der Europäischen Kommission Karel van Miert an Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt vom 29. 7. 1998, abgedr. in: Neue Energie 1998, Heft 10, S. 44 f.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

halten die §§ 4–8 EEG in Pfennigbeträgen festgelegte Mindestvergütungssätze, die in Abhängigkeit von Alter, Ertrag bzw. Kapazität der Anlage degressiv gestaffelt sind.

Gleichwohl ist die Europarechtmäßigkeit des neuen Gesetzes durchaus nicht unumstritten. Zwar gehen der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung davon aus, daß es sich bei dem EEG nicht um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 EGV handelt[85], und verzichteten dementsprechend auf eine EU-rechtliche Notifizierung des Gesetzes (Art. 87 Abs. 3 EGV). Als Argument gegen den Beihilfecharakter der Regelung wird von der Bundesregierung angeführt, die Einspeisevergütungen würden weder unmittelbar noch mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt, demzufolge könne von einer staatlichen Beihilfe keine Rede sein. So eindeutig und überzeugend dieses Argument für die Befürworter dieser Auffassung ist, so wurde von der EU-Kommission ja doch auch schon die Haltung vertreten, es genüge für den Beihilfecharakter, wenn die Zahlungen auf staatliche Veranlassung hin – z. B. aufgrund eines Gesetzes – erfolgen; Konstruktionen wie das Stromeinspeisungsgesetz – die insoweit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz entsprechen – könnten anderenfalls die Beihilfekontrolle unterlaufen und die faire Konkurrenz auf dem europäischen Binnenmarkt gefährden[86]. Auf EU-rechtlicher Ebene wird die Neuregelung daher noch Anlaß juristischer Auseinandersetzungen sein[87].

Einem Hauptargument der PreußenElektra gegen die Verfassungsmäßigkeit des Stromeinspeisungsgesetzes[88], die darin geregelte Abnahme- und Vergütungspflicht benachteilige das norddeutsche Unternehmen im Vergleich zu anderen, insbesondere süddeutschen Energieerzeugern unverhältnismäßig und stelle einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG dar, wird mit der bundesweiten Ausgleichsregelung in §§ 11 Abs. 1–4 i. V. m. 3 Abs. 1 und 2 EEG zukünftig die Grundlage entzogen. In vier Etappen (Stufen) wird der regenerativ erzeugte Strom vom Anlagenbetreiber bis zum Stromlieferanten weitergereicht und werden die finanziellen Belastungen durch die Einspeisung prozentual gleichmäßig verteilt.

Nach § 3 Abs. 1 EEG ist der Betreiber des örtlichen Niederspannungsnetzes zur Einspeisung von regenerativ erzeugtem Strom gegen eine entsprechende Vergütung verpflichtet (1. Stufe). Diesem gegenüber trifft den Betreiber des vorgelagerten Übertragungsnetzes gemäß § 3 Abs. 2 EEG eine § 3 Abs. 1 und §§ 4–8 EEG entsprechende Abnahme- und Vergütungspflicht hinsichtlich des eingespeisten Stroms (2. Stufe)[89]. Auf der Ebene der Übertragungsnetzbetreiber (in der Bundesrepublik sind es derzeit 8) wird durch § 11 Abs. 1–3 EEG eine bundesweit gleichmäßige Verteilung des regenerativen Stroms vorgenommen.

Nach § 11 Abs. 1 und 2 EEG hat ein Netzbetreiber, bei dem der Anteil regenerativen Stroms an der über sein Netz abgegebenen Gesamtstrommenge (evtl. aufgrund regionaler Besonderheiten) über dem bundesdeutschen Anteil regenerativen Stroms am Gesamtstromverbrauch liegt, gegenüber Netzbetreibern, bei denen das Aufkommen regenerativ erzeugten Stroms unter dem Bundesdurchschnitt liegt, solange einen Abnahme- und Vergütungsanspruch, bis die finanziellen Belastungen durch die Einspeisung von Regenerativstrom auf alle Netzbetreiber in Relation zu der durch das

85 BT-Drs. 14/2776, S. 19.

86 Siehe dazu Spiegel 10/1999.

87 Zur Diskussion über die EU-rechtlichen Bewertung der Einspeisevergütungen nach dem EEG siehe auch BT-Prot. vom 25. 2. 2000, S. 8431, 8435, 8438 f. Rechtssicherheit auf europäischer und nationaler Ebene könnte in dieser Hinsicht vor allem die angekündigte Richtlinie für Strom aus erneuerbaren Energiequellen des Europäischen Parlaments schaffen. Mit einem In-Kraft-Treten ist allerdings nicht vor 2001 zu rechnen, Neue Energie 5/2000, S. 14. Siehe dazu auch Süddeutsche Zeitung vom 12. 5. 2000.

88 Siehe die Verfassungsbeschwerde der PreußenElektra vom 22. 5. 1998, Fn. 5.

89 Bei großen Windparks entfällt diese Ausgleichsstufe, da dann der Übertragungsnetzbetreiber schon selbst gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 EEG gegenüber den Anlagenbetreibern zur Einspeisung verpflichtet ist.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

jeweilige Netz geleiteten Strommenge gleichmäßig verteilt sind. Nach Abschluß dieses Ausgleichs ist jeder Übertragungsnetzbetreiber im Besitz eines, bezogen auf die durch das jeweilige Netz geleiteten Strommenge, gleichen prozentualen Anteils alternativen Stroms (3. Stufe).

Ein weiterer Ausgleich findet auf der 4. Stufe in § 11 Abs. 4 EEG statt. Danach sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die Strom an Letztverbraucher liefern (Stromlieferanten), verpflichtet, von dem für sie regelverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber die bei diesem angelangten Mengen regenerativ erzeugten Stroms anteilig abzunehmen und nach einem Durchschnittspreis (§ 11 Abs. 4 Satz 5 EEG) zu vergüten. Die Stromlieferanten wiederum dürfen gemäß § 11 Abs. 4 Satz 6 EEG den aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom, sofern sie ihn als solchen vermarkten, nicht unter diesem Durchschnittspreis weiterverkaufen. Dieses Vorgehen führt dazu, daß alle Stromlieferanten zu prozentual gleichen Anteilen zur Stromabnahme- und -vergütung verpflichtet werden und ein Preisdumping auf dem Ökostrommarkt verhindert wird[90].

Eine Deckelung der Einspeisung erneuerbaren Stroms, wie es § 4 StrEG vorsah, enthält das Gesetz nicht mehr. Vor dem Hintergrund, daß der 5%- Deckel 1998 im Zuge der Novellierung in das Stromeinspeisungsgesetz aufgenommen wurde, um die finanzielle Belastung einzelner zur Abnahme verpflichteter netzbetreibender Energieversorgungsunternehmen im Rahmen des Zumutbaren zu halten[91], ist eine solche Obergrenze nach der Systematik des neuen Gesetzes auch nicht mehr erforderlich. Für eine Begrenzung der finanziellen Auswirkungen auf einzelne Netzbetreiber ist mit dem Belastungsausgleich gemäß §§ 11 Abs. 1–4 i. V. m. 3 Abs. 1 und 2 EEG hinreichend gesorgt.

Aus Gründen der Gleichbehandlung wurden auch Neuanlagen öffentlicher Energieversorgungsunternehmen in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen, womit das Regelwerk seinen Charakter als »Mittelstandsgesetz«[92] verliert. Ein Ausschluß der regenerativen Energieerzeugungsanlagen öffentlicher Energieversorgungsunternehmen hätte wiederum zu neuen verfassungsrechtlichen Streitigkeiten geführt, was schon im Vorfeld für das Vertrauen auf die Bestandskraft der Neuregelung abträglich wäre.

Nicht in das Erneuerbare-Energien-Gesetz aufgenommen wurde die Regelung des § 2 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs, wonach die Netzbetreiber verpflichtet sind, den aufgenommenen Strom auf dem freien Markt bestmöglich zu verkaufen, sofern sie ihn nicht im Rahmen ihres eigenen Strombedarfs für den Netzbetrieb verwenden. Danach hätte der Verkauf für alle Marktteilnehmer gleichberechtigt erfolgen und den gesetzlichen Anforderungen an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen genügen müssen[93]. Zu diesen Anforderungen zählt aber auch das in Art. 7 Abs. 6 und Art. 14 Abs. 2–5 EG-Binnenmarktrichtlinie Elektrizität[94] für Elektrizitätsversorgungsunternehmen[95] verbindlich vorgegebene und in § 4 Abs. 4 EnwG in bundesdeutsches Recht umgesetzte Prinzip des »Unbundlings«. Es sieht die betriebswirtschaftliche Trennung von Produktion, Transport und Verteilung des Stroms vor. Die damit im Bereich netzgebundener Dienstleistungen bezweckte organisatorische Entflechtung dient der

90 BT-Drs. 14/2776, S. 25.

91 Siehe dazu die Begründung des auf eine Initiative der schleswig-holsteinischen Landesregierung zurückzuführenden Vorschlags des Bundesrates, BR-Drs. 220/96 vom 14. 6. 1996, S. 5.

92 So z. B. CDU-Bundestagsabgeordneter Dietrich Austermann in: Neue Energie 12/99, S. 13.

93 So die Begründung zu § 2 Absatz 3 des Entwurfs, BT-Drs. 14/2341, S. 8.

94 Richtlinie 96/92 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 12. 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 27/20.

95 Energieversorgungsunternehmen sind gemäß § 2 Abs. 3 EnwG alle Unternehmen und Betriebe, die andere mit Energie versorgen oder ein Netz für die allgemeine Versorgung betreiben.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Vermeidung von Diskriminierung, Wettbewerbsverzerrung und Quersubventionen. Der europäische Gesetzgeber hat dieses Prinzip für den gesamten Strommarkt für verbindlich erklärt; es erstreckt sich damit auch auf den Handel mit regenerativ erzeugter Elektrizität. Die Netzbetreiber zum Stromhandel anzuhalten[96], wie es § 2 Abs. 3 Satz 1 EEG-Entwurf vorsah, ist vor diesem Hintergrund zumindest problematisch. Die Gefahr, daß die geforderte Transparenz der Abrechnungsvorgänge durch die Verknüpfung des Netzbetriebs mit dem Verkauf von Strom in einem Unternehmen eventuell nicht mehr gewährleistet ist[97], haben die Verfasser des Entwurfs zwar gesehen und in derselben Vorschrift (§ 2 Abs. 3 Satz 2 EEG-Entwurf) zur Sicherstellung des diskriminierungsfreien Verkaufs und der Beachtung des Grundsatzes der Entflechtung von Elektrizitätsversorgungsunternehmen eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundeswirtschaftsministers verankert. »Ermächtigung« zum Erlaß einer Verordnung bedeutet aber im allgemeinen lediglich die Erteilung einer Befugnis und nicht ohne weiteres die Auferlegung einer Pflicht, von der Ermächtigung auch Gebrauch zu machen[98]. Soll der Erlaß einer solchen Verordnung aber dazu dienen, das europa- und bundesrechtlich geforderte betriebswirtschaftliche Trennungsprinzip zu erfüllen, hätte sich aus dem Gesetz ergeben müssen, daß der Bundeswirtschaftsminister zum Verordnungserlaß nicht nur ermächtigt wird, sondern, daß ihn insoweit eine Pflicht trifft[99]. Da der Wortlaut des § 2 Abs. 3 Satz 2 EEG-Entwurf eine derartige Auslegung zumindest nicht nahe legt und sich auch aus dem Entwurf im übrigen eine Verpflichtung des Verordnungsgebers nicht ergab, ist es im Interesse der Rechtssicherheit, insbesondere im Hinblick auf mögliche europarechtliche Streitigkeiten zu begrüßen, daß der Vorschlag nicht Gesetzeskraft erlangt hat.

Mit der Titelzeile »Endlich Klarheit« feierte der Bundesverband Windenergie e. V.[100] schon Ende November 1999 den bekanntgewordenen Gesetzentwurf. Und Klarheit vermag auch das verabschiedete Erneuerbare-Energien-Gesetz zumindest insoweit zu schaffen, als es den Willen der rot-grünen Bundesregierung manifestiert, die erneuerbaren Energien weiter zu fördern. Das Vertrauen der Investoren und der finanzierenden Banken in die Zukunftsfähigkeit der erneuerbaren Energien bekommt durch die in § 9 Abs. 1 EEG für die ersten 20 Jahre festgelegten verbindlichen Vergütungssätze, ohne 5 % – Deckel, wieder eine verläßliche Grundlage[101]. Auf dieser rechtlich gesicherten Grundlage wird der Ausbau der umweltfreundlichen Energieerzeugung weiter fortschreiten.

96 Alternativ zu der Möglichkeit, den Strom für eigene Systemdienstleistungen zu verwenden, siehe § 2 Abs. 3 Satz 1 EEG-Entwurf.

97 Z. B. könnte der Netzbetreiber vorgeben, geringere als die tatsächlichen Entgelte für den verkauften Regenerativstrom erhalten zu haben, um über den Belastungsausgleichsanspruch gemäß § 10 EEG-Entwurf finanzielle Vorteile zu erlangen.

98 Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 80 Rn. 19.

99 S. dazu Maunz (Fn. 98), Art. 80 GG Rn. 19; Eine solche Rechtsverordnung muß insbesondere dafür sorgen, daß die Berechnung der finanziellen Belastungen der Netzbetreiber aufgrund der Abnahme- und Vergütungspflicht von regenerativ erzeugtem Strom kontrolliert und nachvollziehbar erfolgt.

100 Neue Energie 1999, Heft 12, S. 11.

101 So führt z. B. die Regelung in § 7 EEG für eine Windenergieanlage, die exakt den Referenzertrag erreicht, dazu, daß diese über die ersten fünf Betriebsjahre hinaus noch weitere 75 Monate, insgesamt daher etwas mehr als 11 Jahre lang, den erhöhten Vergütungssatz (17,8 Pf/kwh) für ihren Strom erzielt. Danach wird noch fast 9 Jahre lang die Kilowattstunde Strom mit 12,1 Pfennig vergütet. Die durchschnittliche Vergütung über 20 Jahre beträgt damit rund 15,3 Pfennige pro Kilowattstunde.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Angesichts der drohenden und bestehenden ökologischen Gefahren durch die bisher vorrangig betriebene Form der Energiegewinnung ergibt sich aus der in Art. 20 a GG formulierten Umweltschutzpflicht eine andauernde Handlungspflicht des Staates, die umweltschädigenden Faktoren der Energieerzeugung zu minimieren. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, gesetzliche Rahmenbedingungen für die Ausnutzung regenerativer Energien bereitzuhalten. Eine effektive Umsetzung des Staatsziels Umweltschutz im Bereich der Energiewirtschaft setzt ferner angesichts der nunmehr auch auf dem Strommarkt herrschenden marktwirtschaftlichen Konkurrenzbedingungen staatliche Maßnahmen voraus, die die Gewinnung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien nicht nur ermöglichen, sondern auch fördern. Diesem Ziel diente ausdrücklich das Stromeinspeisungsgesetz vom 7. Dezember 1990. Durch die in ihm geregelte Abnahme- und Vergütungspflicht von regenerativ erzeugter Energie zu einem an die Tarifstrompreise der Energieversorger gekoppelten Preis wurde ein Anreiz zur Ausnutzung von erneuerbaren Energiequellen und zur Errichtung entsprechender Energiegewinnungsanlagen geschaffen. Durch die gezielte Förderung regenerativer Energien griff das Gesetz vor allem in die Grundrechte derer ein, die auch in der Energiewirtschaft tätig sind, die aber von der gesetzlichen Förderung nicht profitieren bzw. durch die Regelungen sogar belastet wurden. Zu nennen sind hier die Erzeuger von Strom aus atomaren und fossilen Brennstoffen sowie die Netzbetreiber und ihre grundrechtlichen Schutzansprüche aus der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG, aus der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG, aus der unternehmerischen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG sowie aus dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG. Als wirtschaftslenkendes Gesetz, das in Grundrechte anderer eingreift, muß das Gesetz den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gleichbehandlungsgebots der am Markt operierenden Stromkonzerne genügen. Freilich war insoweit die (zukünftige) Geeignetheit des Stromeinspeisungsgesetzes, den Einsatz erneuerbarer Energien zu fördern, auf Grund veränderter Rahmenbedingungen zweifelhaft geworden. Denn der ursprünglich mit dem Gesetz geschaffene Anreiz wurde durch die aufgrund der Strommarktliberalisierung gesunkenen Strompreise zunehmend geschmälert, und er wäre voraussichtlich – je nach Dramatik des Preisabsturzes – ganz weggefallen. Dieser Umstand, wie auch die Aufnahme einer gesetzlichen Obergrenze für die Einspeisung von Alternativstrom in § 4 Abs. 1 StrEG trugen dazu bei, daß die Regelungen des Stromeinspeisungsgesetzes langfristig ungeeignet waren, den Einsatz erneuerbarer Energien zu fördern.

Trotz der sich schon 1999 abzeichnenden Entwicklung, daß sich das mit dem Stromeinspeisungsgesetz verfolgte gesetzgeberische Ziel, die Nutzung alternativer Energien zu fördern, zukünftig nicht mehr erreichen ließ, ergab sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (noch) keine verfassungsrechtlich begründete Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers. Dieser war jedoch im Hinblick auf die absehbaren Defizite für eine umweltgerechte, den Anforderungen des Art. 20 a GG gerecht werdenden Energiepolitik sowie angesichts der Berichtspflicht gemäß § 4 Abs. 4 StrEG hinreichend legitimiert, mit dem »Erneuerbaren-Energien-Gesetz – EEG« eine Neuregelung der Stromeinspeisung vorzunehmen.

Das mit ihm verfolgte Ziel, das Vertrauen in die zukünftige staatliche Unterstützung dieser Art der Energieerzeugung zu stärken, um den Ausbau der regenerativen Energien weiter voranzutreiben, läßt sich mit ihm aller Voraussicht nach erreichen. Gleichwohl lassen sich neue juristische Auseinandersetzungen um das neue Regelwerk nicht ausschließen. Sie betreffen die Vorrangregelung des § 3 Abs. 1 EEG vor

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

allem im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den grundrechtlichen Schutzansprüchen der Netzbetreiber aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Insbesondere im Hinblick auf den bundesweiten Belastungsausgleich unter den Netzbetreibern und den Stromlieferanten gemäß §§ 3 Abs. 2 und 11 Abs. 1–4 EEG ist jedoch im Ergebnis nicht von einer Grundrechtsverletzung der Netzbetreiber auszugehen.

Auch die Europarechtmäßigkeit ist noch fraglich. Zwischen der EU und dem Bundesgesetzgeber ist nach wie vor umstritten, ob es sich bei der Vergütung für regenerativ erzeugten Strom um eine notifizierungspflichtige Beihilfe im Sinne von Art. 87 ff. EGV handelt und ob diese dem europäischen Wettbewerbsrecht entspricht.

Insgesamt ist das neue Regelwerk zu begrüßen. Der Gesetzgeber setzt damit die erforderlichen Zeichen dafür, daß er gewillt ist, die erneuerbaren Energien auch zukünftig weiter zu fördern. Der klaren gesetzgeberischen Entscheidung kommt gerade vor dem Hintergrund des strapazierten Vertrauens der potentiellen Investoren in der Alternativstrombranche und der Ankündigung der PreußenElektra, in Zukunft keinen Regenerativstrom von Neuanlagen mehr in ihr Netz einzuspeisen, eine zentrale Bedeutung zu. Es bleibt zu hoffen, daß sich die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber für das Erneuerbare-Energien-Gesetz auch auf europäischer Ebene mit Nachdruck einsetzen. Denn nur ein konsequentes Vorgehen des Gesetzgebers kann die Verunsicherung im Wirtschaftsbereich der regenerativen Energien und die damit einhergehende Stagnation im Ausbau dieser Energieerzeugung langfristig beheben. Und nur ein in dieser Hinsicht eindeutiges Verhalten läßt erkennen, daß sich der Gesetzgeber des Umweltschutzes als Staatsaufgabe annimmt.

Erhard Denninger

Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung

Unter Mitarbeit von Thomas B. Petri

Seit Monaten findet zwischen der Bundesregierung und den Stromversorgungsunternehmen ein zähes Ringen um die Bedingungen eines Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie statt. Die Studie untersucht die dabei zu beachtenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen.

2000, 105 S., brosch., 36,– DM, 263,– öS, 33,50 sFr;
ISBN 3-7890-6688-5
(Forum Energierecht, Bd. 2)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2000-3-376
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:33.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.