



Ausarbeitung

Die Zustimmungsbefähigung von Gesetzesänderungen zur Regelung der Anwendung von Fracking-Technologien

Zum gemeinsamen Vorschlag des Bundesumweltministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums über Regelungen zur Anwendung von Fracking-Technologien (Stand 4. März 2013)



Die Zustimmungsbefähigung von Gesetzesänderungen zur Regelung der Anwendung von Fracking-Technologien

Zum gemeinsamen Vorschlag des Bundesumweltministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums über Regelungen zur Anwendung von Fracking-Technologien (Stand 4. März 2013)

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 040/13
Abschluss der Arbeit: 6. März 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes	4
2.1.	Zustimmungsbedürftigkeit von Parlamentsgesetzen	4
2.2.	Änderung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen	5
2.3.	Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates im Rahmen der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes	6
3.	Die Änderung der Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau)	7
3.1.	Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen	7
3.2.	Zustimmung des Bundesrates und des Bundestags im Rahmen des Erlasses einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben	8
4.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Um Erdgas und Erdöl aus unkonventionellen Lagerstätten gewinnen zu können, wird eine Technologie eingesetzt, bei der in Tiefbohrungen zur Erhöhung der Fließrate mit hydraulischem Druck Risse in tief liegendem Gestein gesprengt werden. Dieser als Fracking bezeichnete Vorgang kann bestimmte Umweltauswirkungen hervorrufen. Das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium haben gemeinsam einen Vorschlag über Regelungen vorgelegt, die die Anwendung von Fracking-Technologien betreffen.¹ Im Folgenden soll überprüft werden, inwieweit Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz² (WHG) der Zustimmung des Bundesrates und Änderungen der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben³ (UVP-V Bergbau) der Zustimmung des Bundesrates und des Bundestages bedürfen.

2. Die Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

In dem Vorschlag der Bundesministerien für Umwelt und Wirtschaft ist eine Änderung des WHG vorgesehen, durch die in Wasserschutzgebieten der Einsatz von Fracking-Technologien verboten werden soll, Art. 1 Nr. 2 des Vorschlags eines Entwurfs zur Änderung des WHG.

2.1. Zustimmungsbedürftigkeit von Parlamentsgesetzen

Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit. Hierzu verleiht das Grundgesetz dem Bundesrat eine Reihe unterschiedlicher Befugnisse,⁴ die sich für die einfache Gesetzgebung aus den Art. 76, 77 GG ergeben.⁵ Der Bundesrat hat das Recht, eigene Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen, Art. 76 Abs. 1 GG, und zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen, Art. 76 Abs. 2 GG. Er kann, wenn der Bundestag ein Gesetz beschlossen hat, den Vermittlungsausschuss anrufen, Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG. Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens kann er gegen Gesetze, zu denen seine Zustimmung nicht erforderlich ist, **Einspruch** einlegen, Art. 77 Abs. 3 S. 1 GG. Den Einspruch des Bundesrates kann der Bundestag mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 77 Abs. 4 GG zurückweisen und sich damit über den Willen des Bundesrates hinwegsetzen. Besonders weitreichend sind die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bei Gesetzen, die seiner **Zustimmung** bedürfen: Verweigert der Bundesrat in diesem Fall – ggf. nach Durchführung eines Vermittlungsverfahrens nach Art. 77

1 <http://www.bmu.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/regelungsvorschlaege-bmubmw-i-zum-thema-fracking/> (Stand: 4.03.2013).

2 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.1.2013 (BGBl. I S. 95).

3 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13.07.1990 (BGBl. I S. 1420), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3.09.2010 (BGBl. I S. 1261).

4 Vgl. auch BVerfGE 37, 363, 380 f.

5 Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen siehe: [REDACTED] Erfordert die Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Artikel 77 Abs. 2a GG?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, WD 3 - 3000-083/10, S. 5 ff.

Abs. 2 GG – die Zustimmung, so kommt das Gesetz nicht zustande. Anders als bei Einspruchsgesetzen, hat der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen die Möglichkeit, das vom Bundestag beschlossene Gesetz endgültig zu Fall zu bringen.

Das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz ist nach dem Grundgesetz die Ausnahme.⁶ Der Zustimmung bedürfen Gesetze, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorschreibt.⁷ Ausdrückliche Regelungen über die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen finden sich über das ganze Grundgesetz verteilt. Wird ein Gesetz von keinem dieser Fälle erfasst, handelt es sich um ein Einspruchsgesetz.

2.2. Änderung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen

Umstritten ist die Frage, ob jede Änderung eines mit Zustimmung des Bundesrates ergangenen Gesetzes seinerseits zustimmungsbedürftig ist.⁸ Der Bundesrat hat diese Auffassung wiederholt vertreten:⁹ Durch seine Zustimmung übernehme er die Verantwortung für das gesamte Gesetzeswerk, also auch für diejenigen Regelungen, die isoliert betrachtet nicht schon als solche zustimmungsbedürftig wären. Änderungsgesetz und zu änderndes Gesetz seien aufeinander bezogen, daher berühre jede Gesetzesänderung diese Verantwortung. Zudem verlange die Normenhierarchie, dass eine Norm bestimmten Rechtsranges (zustimmungsbedürftiges Gesetz) nur durch eine gleichen oder höheren Ranges verändert werden könne.¹⁰

Für das Bundesverfassungsgericht ist nicht jedes Gesetz, das ein Zustimmungsgesetz ändert, schon aus diesem Grunde zustimmungsbedürftig. Erforderlich sei vielmehr, dass die Änderung als solche der Zustimmung des Bundesrates unterliegt.¹¹ Unproblematisch ist dies bei einem so genannten Artikelgesetz, das aus einer Mehrzahl von Einzelgesetzen besteht, die ohne weiteres auch einzeln hätten beschlossen werden können: Enthält eines der Teilgesetze eine zustimmungsbedürftige Bestimmung, bedarf das gesamte Artikelgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Soll später nur eines der in sich selbstständigen Teilgesetze, das keine zustimmungsbedürftige Regelung enthält, geändert werden, so ist nicht einsehbar, warum hierfür die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein soll. Aber auch ein einzelnes Gesetz, das z.B. wegen einer Regelung des Verwaltungsverfahrens nach Art. 84 Abs. 1 GG in der bis 2006 gültigen Fassung der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, kann zustimmungsfrei geändert werden. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bedarf das Änderungsgesetz nur dann der Zustimmung, wenn durch

6 BVerfGE 31, 363, 381; BVerfGE 105, 313, 339; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2010, Az. 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07, Rn. 146.

7 Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 22.11.1951; BVerfGE 1, 76, 79; BVerfGE 48, 127, 129.

8 Siehe hierzu: [REDACTED] Erfordert die Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Artikel 77 Abs. 2a GG?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, WD 3 - 3000-083/10, S. 7 f.

9 BRats-Drs. 594/73.

10 Vgl. auch: Ossenbühl, Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht, AÖR 99, 369, 424 f.

11 BVerfGE 37, 363, 379 ff.; BVerfGE 48, 127, 178; BVerfGE 105, 313, 333.

dieser Neuerungen in Kraft gesetzt werden sollen, die weiteren, nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen, die von der früher erteilten Zustimmung ersichtlich nicht mehr umfasst werden.¹²

Im Ergebnis erscheint das Mehrheitsvotum des Bundesverfassungsgerichts überzeugender. Jedenfalls wenn das Gesetzesvorhaben hätte aufgeteilt werden können in ein zustimmungsfreies und ein zustimmungsbedürftiges Gesetz, lässt sich kaum begründen, warum bei der Änderung der rein zustimmungsfreien Teile des Vorhabens nun dem Bundesrat ein erweitertes Mitwirkungsrecht erwachsen sollte.

2.3. Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates im Rahmen der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

Nach der in 2.2. erläuterten Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kommt es zur Beurteilung der Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes folglich nicht auf die Frage an, ob das Wasserhaushaltsgesetz als solches zustimmungsbedürftig war. Vielmehr ist die beabsichtigte Änderung gesondert hinsichtlich eines Zustimmungserfordernisses zu untersuchen.

Dem Bund wird die Kompetenz zum Erlass von Regelungen über den Wasserhaushalt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG zugewiesen. Art. 74 Abs. 2 GG ordnet zwar für bestimmte Kompetenzzuweisungen aus Art. 74 Abs. 1 GG ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates an, die Kompetenz zum Erlass eines Wasserhaushaltsgesetzes fällt jedoch nicht darunter. Ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates könnte sich desweiteren aus Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG ergeben. Hierfür müsste eine Bestimmung des Vorschlags der Bundesministerien für Umwelt und Wirtschaft zur Änderung des WHG anordnen, dass von bestimmten Regelungen des Verwaltungsverfahrens durch Landesrecht nicht abgewichen werden kann. Eine solche Regelung sieht der Vorschlag jedoch nicht vor. Zudem ist keine Änderung von Bestimmungen vorgesehen, von denen nach der bestehenden Rechtslage durch Landesrecht nicht abgewichen werden darf. Eine Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG scheidet daher aus.

Legt man somit den aktuellen gemeinsamen Vorschlag des Bundesumweltministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums über Regelungen zur Anwendung von Fracking-Technologien zu Grunde, sind auch weitere Tatbestände für eine Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates nicht einschlägig. Damit bleibt es bei der Grundregel, dass der Bundesrat nach Aufruf des Vermittlungsausschusses lediglich Einspruch gegen ein Gesetz gemäß Art. 77 Abs. 3 GG einlegen kann. Die in dem Vorschlag vorgesehenen Änderungen des WHG bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

12 BVerfGE 37, 363, 383; BVerfGE 48, 127, 180.

3. Die Änderung der Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau)

Das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium sehen in ihrem Vorschlag zur Änderung der UVP-V Bergbau die Einführung einer verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung vor, wenn die Aufsuchung und die Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme durch Einsatz von Fracking-Technologien erfolgen soll, Art. 1 Nr. 1 lit. b und c des Vorschlags für eine Verordnung zur Änderung der UVP-V Bergbau. Darüber hinaus soll gemäß Art. 1 Nr. 2 des Vorschlags geregelt werden, dass im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung Angaben über die beim Fracking eingesetzten Fluide und über das Lagerstättenwasser (flow back) enthalten sein müssen.

3.1. Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen

Die Bundesregierung, Bundesminister oder die Landesregierungen können gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG Rechtsverordnungen aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen. In dieser Ermächtigungsnorm können über die Kompetenzzuweisung hinaus Regelungen getroffen werden über Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte anderer Stellen, insbesondere des Bundesrates und des Bundestages.¹³ Die **Mitwirkungsrechte** können die Kenntnisaufgabe, Anhörung, Zustimmung, Änderung oder Aufhebung der Rechtsverordnung umfassen.¹⁴ Solche Mitwirkungsrechte können im Grundsatz sowohl staatlichen Organen als auch außerstaatlichen Stellen im Rechtsverordnungs-ermächtigungsgesetz eingeräumt werden. Außerstaatlichen Stellen können jedoch keine Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden, da nicht demokratisch legitimierte Stellen nicht an einem staatlichen Entscheidungsprozess beteiligt werden können.¹⁵ Auch ein Ablehnungs- oder Aufhebungsvorbehalt des Bundestags kann begründet werden, sofern hierfür ein legitimes Interesse des Parlaments besteht.¹⁶

Darüber hinaus enthält Art. 80 Abs. 2 GG einen Katalog von Regelungsmaterien, die beim Erlass einer Rechtsverordnung der Bundesregierung der **Zustimmung des Bundesrates** bedürfen. Davon umfasst sind, neben den Verkehrsverordnungen, Rechtsverordnungen aufgrund eines Bundesgesetzes, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Die von Art. 80 Abs. 2 GG umfasste Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates steht jedoch unter dem Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelungen, die die Zustimmungsbedürftigkeit ausdehnen, einschränken oder ganz beseitigen können.¹⁷

13 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 66. EL 2012, Art. 80 Rn. 58 ff.

14 Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 17 Rn. 155; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 66. EL 2012, Art. 80 Rn. 61.

15 Handbuch der Rechtsförmlichkeit vom 22. September 2008, Bundesministerium der Justiz, Rn. 399.

16 BVerfGE 8, 274, 321; BVerwGE 57, 130, 139 f.; Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 80 Rn. 9.

17 Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 80 Rn. 55 f.

3.2. Zustimmung des Bundesrates und des Bundestags im Rahmen des Erlasses einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Sowohl der Erlass der UVP-V Bergbau als auch der Erlass einer Verordnung zur Änderung der UVP-V Bergbau beruhen auf die Ermächtigung in § 57c S. 1 BBergG. In § 57c S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 Bundesberggesetz¹⁸ (BBergG) wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen, um Umweltverträglichkeitsprüfungen bei bestimmten betriebsplanpflichtigen Vorhaben anzuordnen und Regelungen über die für die Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutsamen Angaben zu treffen. In dieser Ermächtigungsnorm ist in § 57c S. 1 BBergG das Erfordernis der Zustimmung des **Bundesrates** zum Erlass der Verordnung explizit normiert. Jede Verordnung, die auf Grundlage des § 57c S. 1 BBergG erlassen wird, bedarf damit der Zustimmung des Bundesrates. Damit ist auch der Erlass einer Verordnung zur Änderung der UVP-V Bergbau von der Zustimmung des Bundesrates abhängig.

Über ein Zustimmungsrecht des **Bundestages** enthält die Norm keine Bestimmungen. Ohne eine solche explizite Anordnung bleibt es bei dem Regelfall, dass ein Zustimmungserfordernis anderer Organe ausgeschlossen ist. Der Erlass einer Verordnung zur Änderung der UVP-V Bergbau ist daher nicht von der Zustimmung des Bundestages abhängig.

4. Ergebnis

Eine Änderung des **WHG**, wie sie im aktuellen gemeinsamen Vorschlag des Bundesumweltministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums über Regelungen zur Anwendung von Fracking-Technologien vorgesehen ist, bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Eine Verordnung zur Änderung der **UVP-V Bergbau** bedarf gemäß § 57c S. 1 BBergG der Zustimmung des Bundesrates, jedoch nicht der Zustimmung des Bundestages.

18 Bundesberggesetz (BBergG) vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).