

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 13. März 2007

- 1 BvF 1/05 -

1. a) Auch die innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien des Gemeinschaftsrechts, die den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belassen, sondern zwingende Vorgaben machen, wird vom Bundesverfassungsgericht und den Fachgerichten nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes gemessen, solange die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist.
b) Zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes sind die Fachgerichte verpflichtet, solche gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an den Gemeinschaftsgrundrechten zu messen und gegebenenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG durchzuführen.
2. Zur Verfassungsmäßigkeit von § 12 des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 12 des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 - ZuG 2007) vom 26. August 2004 (BGBl I S. 2211) mit Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 20 a des Grundgesetzes vereinbar ist,

Antragstellerin: Landesregierung Sachsen-Anhalt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Domplatz 4, 39104 Magdeburg,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Winfried Kluth,
Blumenstraße 17, 06108 Halle -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
des Richters Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier

am 13. März 2007 beschlossen:

§ 12 des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 - ZuG 2007) vom 26. August 2004 (Bundesgesetzblatt I Seite 2211) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die abstrakte Normenkontrolle betrifft die Berücksichtigung frühzeitiger Emissionsminderungen bei der Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007. 1

I.

1. Ausgangspunkt des europaweiten Emissionshandelssystems ist das Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (Kyoto-Protokoll) aus dem Jahre 1997. Es wurde von der Europäischen Gemeinschaft durch Art. 1 der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 (ABI Nr. L 130 vom 15. Mai 2002, S. 1) genehmigt und von Deutschland durch Gesetz vom 27. April 2002 (BGBl II S. 966) ratifiziert. Das Kyoto-Protokoll sieht drei flexible Mechanismen vor, um das Ziel der Unterzeichnerstaaten zu erreichen, ihre Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um mindestens 5 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Neben den projektbezogenen Mechanismen der Joint-Implementation und des Clean Development Mechanism sollen Treibhausgase durch den Handel mit Emissionszertifikaten verringert werden können. Zwingend geboten ist die Einführung des Emissionshandels nach dem Kyoto-Protokoll jedoch nicht. Für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft sieht das Kyoto-Protokoll die Verpflichtung der Reduktion des Treibhausgasausstoßes um 8 % gegenüber dem Referenzjahr 1990 vor. 2

2. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind übereingekommen, ihre Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen gemäß Art. 4 Abs. 1 des Kyoto-Protokolls gemeinsam zu erfüllen, und haben eine Lastenteilung vereinbart (vgl. Art. 2 der Entscheidung 2002/358/EG, a.a.O.). Danach muss Deutschland die Menge des Kohlendioxid-Ausstoßes bezogen auf das Referenzjahr 1990 um 21 % reduzieren. 3

Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen hat die Europäische Gemeinschaft die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie des Rates 96/61/EG (Emissionshandelsrichtlinie, ABI Nr. L 275 vom 25. Oktober 2003, S. 32) erlassen, die bis zum 31. Dezember 2003 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden musste. Die Richtlinie 2003/87/EG sieht einen Handel mit Berechtigungen (Zertifikaten) zur Emission von Treibhausgasen ab dem Jahr 2005 vor. Der Handel soll auf eine kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinwirken. Das System der Richtlinie 2003/87/EG erfasst zunächst nur die Emission von Kohlendioxid durch die in Anhang 1 der Richtlinie genannten Anlagen aus besonders emissionsintensiven Sektoren. Ab dem Jahr 2008 kann es auf andere Tätigkeiten und Gase ausgeweitet werden. 4

Mit Beginn des Emissionshandels am 1. Januar 2005 wird der Betrieb dieser Anlagen mit der Pflicht verknüpft, eine den Kohlendioxid-Emissionen der Anlage entsprechende Anzahl von Berechtigungen vorzuweisen, wobei die Betreiber jährlich zu einem festgesetzten Stichtag bei der zuständigen Behörde eine Anzahl von Berechtigungen abzugeben haben, die den Emissionen ihrer Anlage im vergangenen Kalenderjahr entspricht. Die Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate an die Anlagenbetreiber erfolgt gemäß Art. 11 der Richtlinie 2003/87/EG mindestens drei Monate vor Beginn des jeweiligen Zeitraums, war für den Zeitraum 2005 bis 2007 also bis zum 30. September 2004 zu treffen. Die Zertifikate werden in Jahrestanchen bis zum 28. Februar des jeweiligen Jahres ausgegeben. Danach sind die Zertifikate innerhalb der Europäischen Gemeinschaft frei handelbar. Um ihrer Pflicht zu genügen, eine hinreichende Anzahl von Berechtigungen am Stichtag vorzuhalten, müssen die Betreiber gegebenenfalls Berechtigungen zukaufen. Legen sie nicht eine ihren Emissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen zum festgesetzten Stichtag vor, so sieht die Richtlinie 2003/87/EG die Verhängung einer Sanktion in Höhe von 40 € in der ersten Zuteilungsperiode und von 100 € in den folgenden Zuteilungsperioden für jede nicht durch Berechtigungen abgedeckte Tonne an Kohlendioxid-Emissionen sowie eine Veröffentlichung der Namen dieser Betreiber vor.

5

Art. 9 der Richtlinie 2003/87/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 31. März 2004 einen nationalen Zuteilungsplan zu veröffentlichen und der Kommission sowie den übrigen Mitgliedstaaten zu übermitteln. Aus ihm muss hervorgehen, wie viele Emissionszertifikate der Mitgliedstaat im Dreijahreszeitraum 2005 bis 2007 insgesamt zuzuteilen beabsichtigt und wie diese Zertifikate auf die Anlagen verteilt werden sollen. Die Festsetzung der Gesamtmenge der in einem Mitgliedstaat zuzuteilenden Berechtigungen obliegt damit den Mitgliedstaaten. Sie muss mit den bestehenden internationalen und gemeinschaftsinternen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen in Einklang stehen (Ziffer 1 des Anhangs III der Richtlinie).

6

Nach Ziffer 7 Satz 1 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87/EG haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im nationalen Zuteilungsplan auch Vorleistungen zur Emissionsminderung zu berücksichtigen. Berücksichtigt ein Plan Vorleistungen, muss er nach Ziffer 7 Satz 1 des Anhangs III auch Angaben darüber enthalten, wie diesen Rechnung zu tragen ist. Ziffer 7 Satz 2 des Anhangs III bestimmt, dass Benchmarks, die aus Referenzdokumenten zu den besten verfügbaren Technologien resultieren, ein Element der Ermöglichung frühzeitiger Maßnahmen enthalten können.

7

Die Richtlinie 2003/87/EG sieht in Art. 10 ferner vor, dass den Betreibern der betroffenen Anlagen im Zeitraum der ersten Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 mindestens 95 % der Berechtigungen und im Zeitraum der zweiten Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 mindestens 90 % der Berechtigungen kostenlos zugeteilt werden.

8

3. Der deutsche Gesetzgeber hat in Umsetzung des Gemeinschaftsrechts mehrere Rechtsakte erlassen. Das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen - Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) - vom 8. Juli

9

2004 (BGBl I S. 1578; zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2006, BGBl I S. 2407) gibt den rechtlichen Rahmen und die Grundlagen für den Handel mit Emissionsberechtigungen vor. Auf der Grundlage des nationalen Zuteilungsplans wurde das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 - Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007) - vom 26. August 2004 erlassen (BGBl I S. 2211; zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004, BGBl I S. 3704). Es legt im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 nationale Ziele für die Emission von Kohlendioxid in Deutschland sowie Regeln für die Zuteilung von Emissionsberechtigungen fest. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus dem Verordnungsrecht des Bundes.

a) Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz bringt für die Anlagenbetreiber aus den Bereichen der Energiewirtschaft und Industrie den gemeinschaftsrechtlich bedingten Systemwechsel mit sich. Der Ausstoß von Treibhausgasen war bislang der Menge nach nicht begrenzt, sondern nur am Stand der Technik zu orientieren (vgl. etwa die entsprechende Betreiberpflicht in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG). Die Möglichkeit, Kohlendioxid beim Betrieb einer Anlage freizusetzen, wird nunmehr durch die Regeln über den Emissionshandel gesteuert. Der Grundmechanismus des neuen Systems lässt sich wie folgt beschreiben: Die Freisetzung von Kohlendioxid durch bestimmte unter den Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes fallende Tätigkeiten (§ 2 TEHG) bedarf einer Emissionsgenehmigung (§ 4 Abs. 1 TEHG). Diese Genehmigung setzt voraus, dass der Verantwortliche - in der Regel also der Anlagenbetreiber (§ 3 Abs. 7 Satz 2 TEHG) - im Stande ist, die durch seine Tätigkeit verursachten Emissionen zu ermitteln und hierüber Bericht zu erstatten (§ 4 Abs. 2 TEHG). Bei Anlagen, die einer Genehmigung nach § 4 BImSchG bedürfen, ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung die Emissionsgenehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG (§ 4 Abs. 6 TEHG). Bei Anlagen, die vor dem 15. Juli 2004 nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genehmigt worden sind, sind die Anforderungen der §§ 5 und 6 Abs. 1 TEHG als Bestandteil dieser Genehmigung anzusehen (§ 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG).

10

Kernbestandteil des Zertifikatsystems und des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes ist sodann die gesetzliche Pflicht des Verantwortlichen, bis zum 30. April eines jeden Jahres eine Anzahl von Emissionsberechtigungen an das Umweltbundesamt als zuständige Behörde (§ 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG) abzuliefern, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht (§ 6 Abs. 1 TEHG). Mit der Rückgabe an das Umweltbundesamt hat die Berechtigung keine Gültigkeit mehr und wird vom Konto des Anlagenbetreibers gelöscht (§ 14 Abs. 2 Satz 2 TEHG).

11

Allerdings haben Verantwortliche für jede Tätigkeit im Sinne des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes nach § 9 Abs. 1 TEHG einen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des jeweiligen Zuteilungsgesetzes. Um die Berechtigungen zu erhalten, muss der Anlagenbetreiber einen Antrag beim Umweltbundesamt stellen (§ 10 Abs. 1 TEHG). Die Berechtigungen werden dann aufgrund einer

12

Entscheidung, die sich auf die jeweilige Zuteilungsperiode bezieht, dem Verantwortlichen zugeteilt und jährlich in Teilmengen an diesen ausgegeben (§ 9 Abs. 2 TEHG). In der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 wurden sämtliche Berechtigungen kostenlos zugeteilt (§ 18 Satz 1 ZuG 2007).

b) Das Zuteilungsgesetz 2007 legt das allgemeine Ziel für die Emission von Kohlendioxid in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2007 auf jährlich 859 Mio. t fest (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ZuG 2007). Auf die Sektoren Energie und Industrie wurden davon jährlich 503 Mio. t Kohlendioxid verteilt (§ 4 Abs. 2 ZuG 2007). Falls die Gesamtmenge der zuzuteilenden Berechtigungen die Gesamtmenge von 495 Mio. t Kohlendioxid überschreitet, werden die Zuteilungen anteilig gekürzt. Dies gilt aber nur für Zuteilungen, die dem so genannten Erfüllungsfaktor unterliegen (§ 4 Abs. 4 ZuG 2007). Der Erfüllungsfaktor soll sicherstellen, dass das Gesamtvolumen des Kontingents durch die Summe aller auf Einzelentscheidungen beruhenden Zuteilungen nicht überschritten wird. Er beträgt 0,9709 (§ 5 ZuG 2007).

13

Was die einzelnen Zuteilungsregeln für die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen anbelangt, so unterscheidet das Zuteilungsgesetz 2007 zwischen bestehenden Anlagen und Neuanlagen. Neuanlagen sind solche, deren Inbetriebnahme nach dem 31. Dezember 2004 erfolgte (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 ZuG 2007). Etwas vereinfacht lässt sich formulieren, dass für bestehende Anlagen die Zuteilung von Berechtigungen auf der Basis ihrer historischen Emissionen erfolgt (so genanntes Grandfathering-Verfahren) und für Neuanlagen auf der Basis ihrer Emissionswerte unter Zugrundelegung der Verwendung der besten verfügbaren Techniken (Benchmarks). Allerdings können Betreiber von Bestandsanlagen nach § 7 ZuG 2007 auf Antrag auch eine Zuteilung nach den Grundsätzen des Benchmarking-Verfahrens erhalten (§ 7 Abs. 12 ZuG 2007; so genannte Optionsregelung).

14

Die Zuteilung für Bestandsanlagen nach dem Grandfathering-Verfahren verläuft folgendermaßen: Maßgeblich für die Anzahl der Berechtigungen ist das Produkt aus den jährlichen durchschnittlichen Kohlendioxid-Emissionen der Anlage in einer Basisperiode, dem oben genannten Erfüllungsfaktor und der Anzahl der Jahre in der ersten Zuteilungsperiode. Die Basisperiode ist für die einzelnen Anlagen in Abhängigkeit von ihrer Inbetriebnahme definiert (§ 7 Abs. 2 bis 5 ZuG 2007). Für Anlagen, die 1999 oder früher in Betrieb genommen wurden, kommt es zum Beispiel auf den historischen Ausstoß in den Jahren 2000 bis 2002 an (§ 7 Abs. 2 ZuG 2007). Als spätester Zeitpunkt der Inbetriebnahme einer Anlage für die Zuteilung nach dem Grandfathering-Verfahren ist in § 7 Abs. 5 ZuG 2007 der 31. Dezember 2002 normiert.

15

Betreibern von Anlagen, die vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2004 in Betrieb genommen worden sind, werden gemäß § 8 ZuG 2007 die Emissionsberechtigungen prognostisch auf der Basis der Kapazität der Anlagen, des zu erwartenden Auslastungsniveaus und des Emissionswerts je erzeugter Produkteinheit zugeteilt. Hierbei handelt es sich um eine Art modifizierter Benchmark-Regel.

16

Für Anlagen, die nach dem 31. Dezember 2004 in Betrieb genommen werden, gilt mit der Emissionswertregelung in § 11 ZuG 2007 ein reines Benchmarking-Verfahren. Soweit allerdings ab dem 1. Januar 2005 Neuanlagen als Ersatz für Anlagen im Sinne von § 7 ZuG 2007 in Betrieb genommen werden, gilt die Regelung des § 10 ZuG 2007. Danach findet auf diese Anlagen eine Übertragungsregelung Anwendung, nach der der jeweilige Betreiber noch vier Betriebsjahre nach Betriebseinstellung die Zuteilung für die in Betrieb genommenen Ersatzanlagen auf der Grundlage der Zuteilung der stillgelegten Anlagen bekommt. Darüber hinaus erhält er einen Erfüllungsfaktor von 1 für die Neuanlage für weitere 14 Jahre.

II.

Durch die angegriffene Vorschrift des § 12 ZuG wird eine Sonderregelung für Anlagenbetreiber getroffen, die frühzeitige Maßnahmen zur Emissionsminderung (early actions) durchgeführt haben. Der Kern der Regelung lässt sich damit umschreiben, dass Betreiber frühzeitig modernisierter Anlagen insoweit bei der Zuteilung von Berechtigungen bevorteilt werden, als sie für einen bestimmten Zeitraum nicht dem Erfüllungsfaktor nach § 5 ZuG 2007 und in Folge dessen auch nicht der Kürzung bei Überschreitung des Gesamt-Budgets nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 unterliegen. Die seit ihrem Inkrafttreten am 31. August 2004 (§ 24 ZuG 2007) unveränderte Norm hat folgenden Wortlaut:

§ 12 19

20

Frühzeitige Emissionsminderungen

(1) Auf Antrag setzt die zuständige Behörde bei der Anwendung von § 7 einen Erfüllungsfaktor von 1 an, sofern ein Betreiber Emissionsminderungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen, die nach dem 1. Januar 1994 beendet worden sind, nachweist. Dies gilt für zwölf auf den Abschluss der Modernisierungsmaßnahme folgende Kalenderjahre. Satz 1 gilt nicht für Emissionsminderungen, die durch die ersatzlose Einstellung des Betriebes einer Anlage oder durch Produktionsrückgänge verursacht worden sind oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben durchgeführt werden mussten. Der Umfang der nachzuweisenden Emissionsminderungen richtet sich nach dem Zeitpunkt der Beendigung der letztmaligen Modernisierungsmaßnahme; dabei müssen bei Beendigung von Modernisierungsmaßnahmen bis

zum 31. Dezember 1994 insgesamt mindestens 7 Prozent, 22

zum 31. Dezember 1995 insgesamt mindestens 8 Prozent, 23

zum 31. Dezember 1996 insgesamt mindestens 9 Prozent, 24

zum 31. Dezember 1997 insgesamt mindestens 10 Prozent, 25

zum 31. Dezember 1998 insgesamt mindestens 11 Prozent, 26

zum 31. Dezember 1999 insgesamt mindestens 12 Prozent, 27

zum 31. Dezember 2000 insgesamt mindestens 13 Prozent,	28
zum 31. Dezember 2001 insgesamt mindestens 14 Prozent oder	29
zum 31. Dezember 2002 insgesamt mindestens 15 Prozent	30
Emissionsminderungen nachgewiesen werden können. Beträgt die nachgewiesene Emissionsminderung mehr als 40 Prozent, so wird der Erfüllungsfaktor 1 für die Perioden 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012 angesetzt.	31
(2) Eine Emissionsminderung im Sinne von Absatz 1 ist die Differenz zwischen den durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen der Anlage je erzeugter Produkteinheit in der Referenzperiode und den durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen der Anlage je erzeugter Produkteinheit in der Basisperiode 2000 bis 2002. Die Referenzperiode besteht aus drei vom Antragsteller benannten, aufeinander folgenden Kalenderjahren im Zeitraum von 1991 bis 2001. Die durchschnittlichen energiebedingten jährlichen Kohlendioxid-Emissionen einer Anlage und die in Ansatz zu bringenden erzeugten Produkteinheiten bestimmen sich nach den Vorschriften der Rechtsverordnung nach § 16. Abweichend von § 7 Abs. 1 Satz 3 errechnet sich die Emissionsmenge, für die Berechtigungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 zuzuteilen sind, nach Formel 5 des Anhangs 1 zu diesem Gesetz.	32
(3) Im Fall der Erweiterung von Kapazitäten ist die Emissionsminderung nach Absatz 2 die Differenz zwischen den durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen je erzeugter Produkteinheit aus dem erweiterten Teil der Anlage in der Basisperiode und den durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen je erzeugter Produkteinheit aus der Anlage vor Erweiterung in der Referenzperiode.	33
(4) Die Absätze 1 und 2 gelten für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen im Sinne von § 3 Abs. 2 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes mit der Maßgabe, dass als erzeugte Produkteinheit im Sinne von Absatz 2 die erzeugte Wärmemenge gemessen in Megajoule gilt. Soweit eine modernisierte Anlage ausschließlich Strom produzierte, gilt als erzeugte Produkteinheit im Sinne von Absatz 2 die erzeugte Strommenge gemessen in Kilowattstunden. Die näheren Einzelheiten für die Berechnung von frühzeitigen Emissionsminderungen von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen werden durch Vorschriften der Rechtsverordnung nach § 16 bestimmt.	34
(5) Erfolgte die Inbetriebnahme einer Anlage im Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 2002, wird auf Antrag bei der Zuteilung nach § 7 ohne Nachweis einer Emissionsminderung für zwölf auf das Jahr der Inbetriebnahme folgende Kalenderjahre ein Erfüllungsfaktor von 1 zugrunde gelegt.	35
(6) Der Antrag nach den Absätzen 1 und 5 ist im Rahmen des Antrags nach § 10 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes zu stellen. Der Antrag nach Absatz 1 muss die nach den vorstehenden Absätzen erforderlichen Angaben ent-	36

halten über

1. die durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen der Anlage, in den Fällen des Absatzes 3 der erweiterten Anlage, je erzeugter Produkteinheit in der gewählten Referenzperiode und die durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen der Anlage je erzeugter Produkteinheit in der Basisperiode im Sinne von Absatz 2 Satz 1, 37

2. die Höhe von Emissionsminderungen und den Zeitpunkt der Beendigung der letztmaligen Modernisierungsmaßnahme im Sinne von Absatz 1 Satz 2 und 38

3. die Höhe von Emissionsminderungen, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben durchgeführt werden mussten. 39

Der Antrag nach Absatz 5 muss Angaben enthalten über 40

1. die durchschnittlichen jährlichen energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen der Anlage je produzierter Einheit in der Basisperiode im Sinne von Absatz 2 Satz 1 und 41

2. den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage. 42

§ 12 ZuG 2007 regelt damit eine von § 7 ZuG 2007 abweichende Zuteilung für bestehende Anlagen, für die frühzeitige Emissionsminderungen nachgewiesen werden. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 ZuG 2007 wird für die Betreiber bei der Berechnung der Zuteilung nach § 7 dieses Gesetzes der Erfüllungsfaktor 1 angesetzt anstelle des allgemeinen Faktors von 0,9709 nach § 5 ZuG 2007. Der Erfüllungsfaktor 1 gilt für zwölf Jahre nach Abschluss der Modernisierung. Im Fall einer Emissionsminderung um 40 % wird der Erfüllungsfaktor 1 sogar für die kompletten Perioden 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012 angesetzt (§ 12 Abs. 1 Satz 5 ZuG 2007). Voraussetzung für die Sonderbehandlung nach § 12 Abs. 1 ZuG 2007 ist, dass die Betreiber bestimmte Emissionsminderungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen nachweisen können. Hierbei richtet sich der Umfang der nachzuweisenden Emissionsminderung nach dem Zeitpunkt der Beendigung der letzten Modernisierungsmaßnahme ab dem 1. Januar 1994. Vor dem 1. Januar 1994 abgeschlossene Modernisierungsmaßnahmen werden nicht anerkannt. 43

§ 12 Abs. 2 Satz 1 ZuG 2007 regelt das Berechnungsverfahren für Emissionsminderungen. Danach bestimmen sich Emissionsminderungen aus der Differenz zwischen den durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen der Anlage pro erzeugter Produkteinheit in der Basisperiode 2000 bis 2002 und den durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen der Anlage pro erzeugter Produkteinheit in der Referenzperiode. Die Referenzperiode besteht aus drei aufeinander folgenden Kalenderjahren zwischen 1991 und 2001, die vom jeweiligen Antragsteller benannt werden (§ 12 Abs. 2 Satz 2 ZuG 2007). 44

Wurde eine unter das Zuteilungsgesetz 2007 fallende Anlage zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 31. Dezember 2002 erstmalig in Betrieb genommen, wird bei Berechnung der Zuteilung für zwölf auf das Jahr der Inbetriebnahme folgende Jahre der 45

Erfüllungsfaktor 1 angesetzt, ohne dass es eines besonderen Nachweises der Emissionsminderung bedarf (§ 12 Abs. 5 ZuG 2007). Nach der Gesetzesbegründung wird nämlich davon ausgegangen, dass die von § 12 Abs. 1 ZuG 2007 definierte Senkung der spezifischen Emissionswerte durch diese neuen Anlagen mindestens erreicht wird (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 24).

III.

Die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt hat am 20. April 2005 die Feststellung beantragt, dass § 12 ZuG 2007 mit Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 20 a GG unvereinbar ist. 46

1. Zur Begründung führt die Antragstellerin aus, § 12 ZuG 2007 berücksichtige bei der Erstzuteilung die grundrechtlich geschützten Interessen von Unternehmen, die im Zeitraum 1990 bis 2002 Maßnahmen zur frühzeitigen Emissionsminderung vorgenommen hätten, im Rahmen der planerischen Abwägung nicht ausreichend und verstoße deshalb gegen Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gesetzgeber habe den Rahmen, den ihm das Abwägungsgebot liefere und innerhalb dessen er sich halten müsse, überschritten. Wo es um die planerische Bewirtschaftung knapper Ressourcen gehe, seien verfassungsrechtliche Vorgaben mindestens dann besonders dringlich zu beachten, wenn dauerhafte Grundrechtseingriffe die Folge seien. Durch den Entzug des bislang im Zusammenhang mit der Anlageneignung bestehenden Rechts zur Emission von Kohlendioxid werde in das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG eingegriffen. Zugleich liege mit Blick auf die Gesamtmengenbegrenzung der Emissionen ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Anlagenbetreiber vor. 47

Der Eingriff in das Eigentumsgrundrecht wiege schwerer für diejenigen Anlagenbetreiber, die ihre Anlage bereits dem Stand der Technik entsprechend modernisiert hätten. Denn der Schutz des Eigentumsgrundrechts sei weniger ausgeprägt, je weniger die Betreiber ihrer dynamischen Verpflichtung aus § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG nachgekommen seien. Eigentumsrechtlich geschützt sei nur die Anlage, die dem Stand der Technik entspreche. Folglich wiege der Entzug des Emissionsrechts umso schwerer, je mehr die Anlage dem Stand der Technik entspreche, je moderner sie also sei. Dies hätte der nationale Gesetzgeber bei seiner Planungsentscheidung berücksichtigen müssen. 48

2. Der Gesetzgeber greife mit der nicht angemessenen Berücksichtigung von Vorleistungen zugleich in die Berufsfreiheit der Anlagenbetreiber ein. Zum einen fielen Kosten für die weitere Modernisierung bereits modernisierter Anlagen ungleich höher aus, zum anderen sei der Wirkungsgrad der Maßnahmen deutlich geringer, so dass nur in geringem Umfang Emissionsberechtigungen freigesetzt werden könnten. 49

Aufgrund der Ungleichbehandlung der Betreiber von modernisierten Anlagen mit jenen nicht modernisierter Anlagen werde der Wettbewerb beeinträchtigt, da die Kosten für eine eventuelle Produktionserweiterung unterschiedlich hoch seien. Insgesamt 50

samt handele es sich um eine willkürliche Ungleichbehandlung der Betreiber von modernisierten und nicht modernisierten Anlagen. Signifikant werde dies bei einem Vergleich mit der Gruppe der Betreiber einer Ersatzanlage nach § 10 ZuG 2007 sowie derjenigen, die nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 von ihrem Optionsrecht Gebrauch machten. Vollends willkürlich sei der Ausschluss der Berücksichtigung von Modernisierungsmaßnahmen in der Zeit vor 1994.

Schließlich verstoße die für die frühzeitigen Emissionsminderungen in § 12 ZuG 2007 getroffene Regelung gegen die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, da sie den Anreiz setze, frühzeitige Emissionsminderungen aufzuschieben. 51

Indem der Gesetzgeber die betroffenen Grundrechtspositionen in seiner Gesetzesbegründung nicht thematisiert habe, sei ein Nachvollziehen nicht möglich. Insbesondere fehle es an einer Alternativenprüfung. 52

3. Die Nichtig- oder Unvereinbarerklärung des § 12 ZuG 2007 bewirke zwar als solche keine unmittelbare Besserstellung der Betreiber von früh modernisierten Anlagen. Geltend gemacht werde mit dem Antrag lediglich, dass die verfassungsrechtlich geschützten Belange dieser Gruppe von Anlagenbetreibern nicht ausreichend berücksichtigt würden. Eine ausreichende Berücksichtigung könne der Gesetzgeber auf mehreren Wegen erreichen. Er könnte sich für eine Zuteilung anhand von Benchmarks entscheiden. Dadurch würde die Umweltfreundlichkeit einer Anlage zum entscheidenden Kriterium. Er könnte aber auch die Zuteilung an die Betreiber früh modernisierter Anlagen erhöhen und so ihren Beitrag zur Erreichung des Minderungszieles angemessen honorieren und die chancengleiche Teilnahme am Leistungswettbewerb ermöglichen. Das hätte dann zwar eine stärkere Kürzung (geringerer Erfüllungsfaktor) in den kommenden Handelsperioden für alle Anlagenbetreiber zur Folge, würde aber die derzeit bestehende Privilegierung der nicht modernisierten Anlagen beseitigen. 53

4. Zur Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts führt die Antragstellerin aus, im Falle der Umsetzung einer Richtlinie sei aufgrund der verbleibenden Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten grundsätzlich von einer Überlagerung der gemeinschaftsrechtlichen und grundgesetzlichen Grundrechtsbindung auszugehen. Beide ergänzten sich und seien in gewisser Weise ineinander verzahnt. Das gelte vor allem dann und dort, wo die Grundrechtsbeeinträchtigung als solche durch das Gemeinschaftsrecht zwingend vorgegeben sei, die nähere Ausgestaltung und damit die Frage der Verhältnismäßigkeit des gemeinschaftsrechtsdeterminierten Eingriffs aber der Gestaltungsbefugnis der Mitgliedstaaten unterliege. In diesen Fällen handele es sich auch bei den ausgestaltenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten um selbständige grundrechtsrelevante Maßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht sei insofern berufen, grundrechtlichen Schutz zu gewähren. 54

IV.

1. Zu dem Normenkontrollantrag hat für die Bundesregierung das Bundesministeri- 55

um für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Stellung genommen. Es hält § 12 ZuG 2007 für mit dem Grundgesetz vereinbar.

Nach dem Grundgedanken des Emissionshandelssystems sei die Privilegierung frühzeitiger Emissionsminderungen nicht erforderlich. Die Berücksichtigung von early actions erhöhe weder die ökologische Effektivität noch die ökonomische Effizienz des Emissionshandelssystems. Allerdings könne die Privilegierung aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit gerechtfertigt sein, wenn eine Zuteilung auf der Grundlage historischer Emissionen (grandfathering) erfolge. Die Festlegung einer Basisperiode könne sonst zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von miteinander in Wettbewerb stehenden Unternehmen führen, die ihre Anlagen vor Ablauf der Basisperiode modernisiert hätten und nun eine geringere Zuteilung erhielten als solche Unternehmen, die noch nicht oder erst später modernisiert hätten. Jedoch verringere sich dieser Effekt mit zunehmendem zeitlichem Abstand von der Basisperiode. Je länger eine Modernisierung zurück liege, desto eher bestehe wieder ein Ersatzbedarf, wobei dieser wieder mit den Modernisierungsanreizen des Emissionshandelssystems gestillt werden würde. Zu berücksichtigen sei bei der Bevorzugung frühzeitiger Emissionsminderungen jedoch, dass sie ein bestimmtes Kontingent an Berechtigungen binden würden, das dann nicht mehr für die übrigen Anlagen zur Verfügung stehe. Durch den Umverteilungseffekt erhielten die nicht privilegierten Anlagen folglich weniger Zertifikate als ihnen sonst zuständen, sie müssten am Markt mehr Berechtigungen zukaufen.

56

Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens sei § 12 ZuG 2007 weiter zugunsten der Betreiber frühzeitig modernisierter Anlagen geändert worden. Die Privilegierung mit dem Erfüllungsfaktor 1 wirke sich dergestalt aus, dass eine Kürzung des Emissionskontingents für die Dauer von bis zu zwölf Jahren nicht statfinde. Dem gegenüber müssten nicht modernisierte Bestandsanlagen nach § 4 Abs. 4, § 5 ZuG 2007 gemessen an der Basisperiode eine Minderausstattung von 7,4 % für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 hinnehmen. Im Übrigen bestünde die Option nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007. Betreiber hoch effizienter Anlagen könnten danach für eine Bewertung nicht anhand historischer Emissionen in der Basisperiode, sondern für eine ungekürzte Zuteilung nach der tatsächlichen Produktionsmenge optieren.

57

Die Antragstellerin gehe fehl, wenn sie die Zuteilungsregel des § 12 ZuG 2007 an den Maßstäben einer behördlichen Fachplanungsentscheidung messen wolle. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Betreiber frühzeitig modernisierter Anlagen erhielten mehr Emissionsberechtigungen als sie für ihre Emissionen benötigten. Bei gleich bleibender Produktion müssten sie keine Zertifikate am Markt erwerben, könnten im Gegenteil überschüssige Berechtigungen am Markt veräußern. § 12 ZuG 2007 wirke der Sache nach ähnlich wie eine steuerrechtliche Befreiungsregelung, wobei die Begünstigung der early actions unmittelbar einen Nachteil bei den Betreibern nicht modernisierter Anlagen bewirke, da das Gesamtkontingent an Treibhausgasen feststehe und nicht zu erhöhen sei.

58

Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung frühzeitiger Emissionsminderungen im Vergleich mit Ersatzanlagen nach § 10 ZuG 2007 liege nicht vor. Auch im Vergleich zu Zuteilungen aufgrund anderer Zuteilungsregelungen oder zu den Sachverhalten, bei denen trotz Emissionsminderungen keine Zuteilung nach § 12 ZuG 2007 erfolge - zum Beispiel bei Modernisierungen von 1990 bis 1993 oder bei einem Minderungsgrad unter 7 % - liege keine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG vor. 59

Hinsichtlich der behaupteten Verletzung der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG fehle es bereits an einem Eingriff in den Schutzbereich. § 12 ZuG 2007 habe ausschließlich privilegierende Wirkung. Darüber hinaus verkenne die Antragstellerin, dass grundrechtlich geschützt allenfalls der eigentumsrechtliche Bestand bei Inkrafttreten des Gesetzes sei, also am 31. August 2004, und nicht etwa der Bestand vor der Modernisierung. Schließlich sei auch für einen Verstoß gegen die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG nichts ersichtlich. 60

2. Die übrigen Äußerungsberechtigten haben von einer Stellungnahme zu dem Normenkontrollantrag abgesehen. 61

Die Antragstellerin hat auf mündliche Verhandlung verzichtet. 62

B.

Der Antrag ist zulässig. 63

§ 12 ZuG 2007 - ausdrücklich nur diese Norm ist Gegenstand des Antrags, an den das Bundesverfassungsgericht gebunden ist - ist als geltendes Bundesrecht tauglicher Prüfungsgegenstand des Verfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. 64

C.

Die angegriffene Vorschrift, § 12 ZuG 2007, ist förmlich und sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar. Aus Gemeinschaftsrecht ergeben sich in Bezug auf den Verfahrensgegenstand keine Einschränkungen des Umfangs der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht (I.). Eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG kann mangels Eingriffscharakters des § 12 ZuG 2007 nicht festgestellt werden (II.). Auch verletzt § 12 ZuG 2007 weder das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG (III.) noch Art. 20 a GG (IV.). 65

I.

1. Die im Grundsatz umfassende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG kann eingeschränkt sein in Fällen, in denen eine Vorschrift einen Bezug zu europäischem Gemeinschaftsrecht aufweist. 66

Das Bundesverfassungsgericht ist grundsätzlich gehindert, über die Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht zu entscheiden, da es sich hierbei nicht um einen Akt deutscher Staatsgewalt handelt (vgl. BVerfGE 22, 293 <295 ff.>; 37, 271 <281 f.>). 67

Über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus und überprüft dieses Recht mithin nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der jeweiligen Grundrechte generell verbürgt (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>).

Diese von der Senatsrechtsprechung bisher nur in Bezug auf Verordnungen (vgl. BVerfGE 22, 293; 37, 271; 73, 339; 102, 147) getroffenen Aussagen gelten auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG auch für Richtlinien. Auch eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht (vgl. bereits BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 12. Mai 1989 - 2 BvQ 3/89 -, NJW 1990, S. 974; 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 9. Juli 1992 - 2 BvR 1096/92 -, NVwZ 1993, S. 883; 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 9. Januar 2001 - 1 BvR 1036/99 -, NJW 2001, S. 1267; BVerfGK 3, 331; ähnlich nun auch für das französische Verfassungsrecht Conseil d'État, Entscheidung vom 8. Februar 2007, Nr. 287110). Gleiches gilt auch für den Fall einer an die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Entscheidung nach Art. 249 Abs. 4 EG, beispielsweise im Falle eines Beihilferückforderungsverlangens der Kommission (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 17. Februar 2000 - 2 BvR 1210/98 -, NJW 2000, S. 2015).

Nichts anderes ergibt sich aus dem Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Januar 1997, in dem es um die Frage ging, ob die eine Richtlinie umsetzende Verpflichtung, auf Packungen von Tabakerzeugnissen Warnungen vor den Gesundheitsgefahren des Rauchens zu verbreiten, mit den Grundrechten vereinbar ist (vgl. BVerfGE 95, 173). Zwar wurde dort die deutsche Umsetzungsverordnung ohne ein Eingehen auf die Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339) am Maßstab der Grundrechte geprüft. Allerdings war in einem vorausgehenden Eilverfahren bereits festgestellt worden, dass die betreffende Etikettierungsrichtlinie den Mitgliedstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum eröffne (vgl. BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 12. Mai 1989 - 2 BvQ 3/89 -, NJW 1990, S. 974). Außerdem war das Bundesverfassungsgericht damals noch davon ausgegangen, dass gegen unmittelbar belastende bundesrechtliche Verordnungen kein Rechtsweg zu den Fachgerichten gegeben sei und dass damit der Beschwer nur mit einer Verfassungsbeschwerde abgeholfen werden könne (vgl. BVerfGE 95, 173 <180>). Insoweit hat sich die Rechtslage jedoch weiterentwickelt (vgl. BVerfGE 115, 81). Schließlich hat das für

den Umfang der Ausübung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit maßgebliche Kriterium eines verbleibenden Gestaltungsspielraums im Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 eine weitere Bestätigung gefunden. Dort wurde festgestellt, dass Umsetzungsspielräume, die ein EU-Rahmenbeschluss nach Art. 34 Abs. 2 Buchstabe b EU den Mitgliedstaaten belässt, in grundrechtsschonender Weise auszufüllen sind (vgl. BVerfGE 113, 273 <300>).

Die Übertragung der oben genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>) auf Richtlinien und das hierzu ergangene innerstaatliche Umsetzungsrecht hängt auch nicht davon ab, dass eine Richtlinie ausnahmsweise wie eine Verordnung unmittelbare Wirkung entfaltet und ihr damit Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehenden mitgliedstaatlichen Normen zukommt (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 22. Mai 2003, Rs. C-462/99 - Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission -, Slg. 2003, I-5197). Ob eine Richtlinie die Voraussetzungen für ihre unmittelbare Anwendbarkeit erfüllt, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht entscheidend. Denn auch zwingende Vorgaben einer Richtlinie, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften keine unmittelbare Wirkung zukommt, müssen nach Art. 249 Abs. 3 EG vom Mitgliedstaat umgesetzt werden.

71

Die Bindung an zwingende Vorgaben einer Richtlinie nach Art. 249 Abs. 3 EG befindet sich in Übereinstimmung mit den in Art. 23 Abs. 1 GG genannten Rechtsgrundsätzen des Grundgesetzes, wenn und solange auf Gemeinschaftsebene ein im Wesentlichen dem grundgesetzlichen Standard entsprechendes Rechtsschutzsystem vorhanden ist (vgl. BVerfGE 73, 339 <373 f.>; BVerfG, 4. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 4. April 2001 - 2 BvR 2368/99 -, NJW 2001, S. 2705). Hierfür ist es aufgrund der Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems in der Gemeinschaft nach Art. 220 ff. EG wegen des sich aus dem Gemeinschaftsrecht (vgl. EuGH, Urteil vom 1. April 2004, Rs. C-263/02 P - Kommission/Jégo-Quérel & Cie SA - Slg. 2004, I-3425) sowie aus dem Grundgesetz - insbesondere Art. 19 Abs. 4 GG - ergebenden Rechts auf effektiven Rechtsschutz erforderlich, dass die Fachgerichte die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an den Gemeinschaftsgrundrechten messen und gegebenenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG durchführen. Erklärt daraufhin der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Richtlinie für ungültig, wird zwar das deutsche Umsetzungsgesetz nicht automatisch ebenfalls unbeachtlich. Jedoch ist dann Raum für eine Prüfung an den deutschen Grundrechten und gegebenenfalls für eine Vorlage nach Art. 100 GG (vgl. W. Cremer, DV 37 <2004>, S. 165 <186 f.>).

72

2. Bei Anwendung dieser Vorgaben kann das Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Verfahren die Verfassungsmäßigkeit des § 12 ZuG 2007 vollumfänglich prüfen. Zwar beruhen die Einführung des Emissionshandelssystems, das grundsätzliche Erfordernis der quantitativen Begrenzung und sukzessiven Minderung der Emissionen sowie die Genehmigungspflichtigkeit der Emissionen auf europäischem Gemeinschaftsrecht und den sie umsetzenden nationalen Bestimmungen des Treibhausgas-

73

Emissionshandelsgesetzes und des Zuteilungsgesetzes 2007. Derlei freiheitsverkürzende Maßnahmen, die ausschließlich auf Gemeinschaftsrecht beruhen, können folglich für sich genommen nur anhand der Gemeinschaftsgrundrechte gemessen werden. Insoweit übt das Bundesverfassungsgericht seine Jurisdiktionsgewalt nicht aus.

Die Anerkennung frühzeitiger Emissionsminderungen, wie § 12 ZuG 2007 sie vorsieht, ist jedoch ausdrücklich in das Gestaltungsermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Nach Ziffer 7 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87/EG kann der nationale Zuteilungsplan, der Grundlage des jeweiligen Zuteilungsgesetzes ist, Vorleistungen berücksichtigen. In diesem Fall muss er Angaben darüber enthalten, wie den Vorleistungen Rechnung getragen wird (vgl. Körner/Vierhaus, in: dies. <Hrsg.>, TEHG, Kommentar, 2005, § 12 ZuG 2007, Rn. 4). Diese Option geht vor allem auf Bemühungen Deutschlands zurück, das sicherstellen wollte, dass die erheblichen Vorleistungen bei der Sanierung der Industrie und Energiewirtschaft in den neuen Ländern jedenfalls teilweise bei der Zuteilung berücksichtigt werden können (vgl. Greinacher/Ehrmann, in: Elspas/ Salje/Stewing <Hrsg.>, Emissionshandel, 2006, S. 189). Dass die genannte Bestimmung keinen verpflichtenden Charakter hat, zeigt sich letztlich auch in der unterschiedlichen, aber beanstandungsfreien Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Ott, in: Elspas/Salje/Stewing <Hrsg.>, a.a.O., S. 792).

74

II.

Eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG oder Art. 12 Abs. 1 GG durch § 12 ZuG 2007 kann nicht festgestellt werden.

75

Die angegriffene Norm lässt sich schon nicht als Eingriff in Freiheitsgrundrechte be- greifen. § 12 ZuG 2007 hat ausschließlich privilegierende Funktion. Er erkennt früh- zeitige Emissionsminderungen an und stellt die betreffenden Anlagenbetreiber bes- ser als die Betreiber nicht modernisierter Bestandsanlagen, indem er sie keiner Kürzung durch den in § 5 ZuG 2007 grundsätzlich vorgesehenen Erfüllungsfaktor un- terwirft. In der Folge wird bei Überschreitung des Gesamt-Budgets auch keine Kür- zung nach Maßgabe des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 vorgenommen. Soweit die Antragstel- lerin hiergegen einwendet, im Zusammenhang mit der Begründung einer auf der Zuteilung von Rechten beruhenden neuen Marktordnung könne ein Grundrechtsein- griff auch in einer unzureichenden Begünstigung liegen, kann dem nicht gefolgt wer- den. Bezeichnenderweise hebt die Antragstellerin insoweit darauf ab, dass sich die freiheitsverkürzende und damit grundrechtsbeschränkende Wirkung aus dem Ge- samtwirkungszusammenhang der Norm im Rahmen von Treibhausgas- Emissionshandelsgesetz und Zuteilungsgesetz 2007 ergebe. Damit räumt sie – min- destens indirekt - ein, dass sich die Eingriffsqualität nicht aus § 12 ZuG 2007 ergibt, sondern aus der Limitierung der zulässigen Emissionen und der Einführung des Han- delssystems.

76

§ 12 ZuG 2007 verkürzt jedoch für sich genommen Freiheitsgrundrechte nicht. Dies erhellt auch ein Blick auf die Rechtslage im Falle des Erfolgs des Antrags. Würde

77

dem Antrag im hiesigen Verfahren stattgegeben und § 12 ZuG 2007 für verfassungswidrig erklärt, wäre auf modernisierte Anlagen (nur) die allgemeine Vorschrift des § 7 ZuG 2007 anzuwenden mit der Folge, dass die ohnehin schon geringen historischen Emissionen der modernisierten Anlagen um den Erfüllungsfaktor nach § 5 ZuG 2007 und nochmals gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007 gemindert würden. Dementsprechend kämen insgesamt 7,4 % weniger Zertifikate zur Vergabe an die betreffenden Anlagenbetreiber. Die betroffenen Unternehmen würden folglich deutlich schlechter stehen, wäre die Vorschrift des § 12 ZuG 2007 unanwendbar oder gar nichtig.

III.

§ 12 ZuG 2007 verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 78

1. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. 79

a) Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Dies gilt auch, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Das Bundesverfassungsgericht prüft dann im Einzelnen nach, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 88, 87 <96 f.>; 95, 267 <316 f.>; 101, 54 <101>; 110, 274 <291>). Überdies sind dem Gesetzgeber desto engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 99, 367 <388>). 80

Die genannten Voraussetzungen für eine strikte Bindung des Gesetzgebers an das Verhältnismäßigkeitsprinzip liegen in Bezug auf § 12 ZuG 2007 indessen nicht vor. Eine an personelle Merkmale anknüpfende Ungleichbehandlung ist nicht gegeben. Vielmehr knüpfen die Zuteilungsregeln des Zuteilungsgesetzes 2007 an sachliche Unterschiede zwischen den dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfallenden Anlagen an. Hierdurch wird auch keine mittelbare Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Zwar entfielen laut der Stellungnahme der Bundesregierung zum vorliegenden Verfahren 84 % der Zuteilungen nach § 12 ZuG 2007 auf Anlagen in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin). Gleichwohl wird damit keine abgrenzbare Gruppe an Personen betroffen. Denn maßgeblich ist allein die Anlage als solche. Die Betreiber der frühzeitig modernisierten Anlage müssen nicht zwangsläufig in den neuen Bundesländern ansässig sein. Schließlich hat die hier zur Prüfung gestellte Vorschrift des § 12 ZuG 2007 - wie bereits festgestellt - keinen Eingriffscharakter, so dass auch insoweit im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG keine Bindung des Gesetzgebers an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angezeigt ist. 81

b) Will der Gesetzgeber lediglich ein bestimmtes Verhalten der Bürger fördern, das 82

ihm aus wirtschafts-, sozial-, umwelt- oder gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist, hat er einen großen Gestaltungsspielraum. In der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch den Staat gefördert werden sollen, ist er weitgehend frei (vgl. BVerfGE 17, 210 <216>; 93, 319 <350>). Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Vergünstigungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf (vgl. BVerfGE 110, 274 <293>). Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist (vgl. BVerfGE 17, 210 <216>; 110, 274 <293>).

Ähnlich wie im Bereich der Erhebung von Abgaben darf der Gesetzgeber bei der Verteilung knapper Ressourcen seine Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Er darf nicht nur durch Ge- und Verbote, sondern ebenso mittelbar verhaltenssteuernd auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Gesetzgeber verpflichtet dann den Bürger nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, gibt ihm aber durch Belastung eines unerwünschten oder durch Privilegierung eines erwünschten Verhaltens ein Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden (vgl. BVerfGE 98, 106 <117>; 110, 274 <292>). Verfolgt ein Gesetz zulässigerweise auch Lenkungsziele, so muss der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen (vgl. BVerfGE 105, 73 <112 f.>) und ebenfalls gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 93, 121 <148>; 99, 280 <296>; stRspr). Dabei müssen etwa Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, nicht auf Dauer erhalten bleiben (vgl. BVerfGE 110, 274 <293>). Schafft der Gesetzgeber durch die gezielte Belastung des Schadstoffausstoßes einen Anreiz dafür, ein ökologisch unerwünschtes Verhalten einzuschränken, ist er durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht gehindert, besonders problematischen Wettbewerbssituationen durch Vergünstigungen für die davon betroffenen Unternehmen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 93, 319 <349 f.>; 110, 274 <293>).

83

Zu berücksichtigen ist bei der Verteilung begrenzter Ressourcen allerdings, dass die Begünstigung der einen Gruppe einen unmittelbaren Nachteil der anderen Gruppe bewirkt. Da nämlich das nationale Kontingent an Treibhausgasemissionen feststeht und nicht zu steigern ist, wirkte sich eine weitere Bevorzugung frühzeitiger Emissionsminderungen dahingehend aus, dass für die übrigen Bestandsanlagen ein geringeres Emissionskontingent verbliebe. Der einzelne Anlagenbetreiber müsste noch weiter hinter seinen historischen Emissionen in der Basisperiode zurückbleiben.

84

Für die vorliegend zu entscheidende Verfassungsrechtsfrage bedeutet dies, dass ein Verfassungsverstoß nur festgestellt werden kann, wenn eine Ungleichbehandlung zwischen denjenigen Unternehmen, die ihre Anlagen frühzeitig modernisiert haben, und den von der Antragstellerin benannten Vergleichsgruppen vorliegt, und die Unsachlichkeit der Differenzierung unter Berücksichtigung der genannten Vorgaben

85

evident ist (vgl. BVerfGE 99, 367 <389>).

2. Bei Anwendung dieser Maßstäbe ist eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG durch § 12 ZuG 2007 nicht festzustellen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Zuteilung für Neuanlagen als Ersatzanlagen nach § 10 ZuG 2007 (a), als auch im Hinblick auf die Zuteilung nach der Optionsregel des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 (b) sowie nach den übrigen Zuteilungsregeln des § 7 ZuG 2007 für nicht modernisierte Bestandsanlagen (c), des Weiteren im Hinblick auf die Zuteilung für die vor dem Jahr 1994 modernisierten Anlagen (d) und schließlich auch mit Blick auf Anlagen, deren frühzeitige Emissionsminderungen nicht den Anforderungen des § 12 ZuG 2007 entsprechen (e). 86

a) Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Zuteilung nach § 12 ZuG 2007 für frühzeitige Emissionsminderungen im Vergleich zu Zuteilungen nach § 10 ZuG 2007 für Neuanlagen als Ersatzanlagen liegt nicht vor. 87

aa) Ersetzt ein Betreiber eine Anlage im Sinne von § 7 ZuG 2007 innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nach Einstellung ihres Betriebes durch Inbetriebnahme einer Neuanlage in Deutschland, die der ersetzten Anlage nach Maßgabe des Anhangs 2 zum Zuteilungsgesetz 2007 vergleichbar ist, so werden ihm auf Antrag für vier Betriebsjahre nach Betriebseinstellung Berechtigungen für die Neuanlage in einem Umfang zugeteilt, wie er sich aus der entsprechenden Anwendung des § 7 Abs. 1 bis 6, 10 und 11 ZuG 2007 auf die ersetzte Anlage ergibt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz ZuG 2007). Bei der Zuteilung für die vier Betriebsjahre wird ein Erfüllungsfaktor in Ansatz gebracht, wie er für die ersetzte Anlage Anwendung gefunden hätte (§ 10 Abs. 1 Satz 2 ZuG 2007). Dem Betreiber werden für die Neuanlage für weitere 14 Jahre Berechtigungen ohne Anwendung eines Erfüllungsfaktors zugeteilt (§ 10 Abs. 1 Satz 3 ZuG 2007). Die Vorschrift soll zum einen Innovationsanreize schaffen und so dem Klimaschutz dienen und zum anderen Planungs- und Investitionssicherheit für Neuanlagen schaffen (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 21). 88

Die Bevorzugung der Betreiber von Neuanlagen nach § 10 ZuG 2007 gegenüber den Betreibern frühzeitig – das heißt von 1994 bis Ende 2002 - modernisierter Anlagen nach § 12 ZuG 2007 besteht also zum einen darin, dass die alte - regelmäßig emissionsreiche - Anlage für die ersten vier Betriebsjahre den Umfang der Berechtigungen für die Neuanlage prägt und zum anderen, dass im Anschluss hieran für 14 Jahre ein Erfüllungsfaktor von 1 in Ansatz gebracht wird. Diese Bevorzugung der Betreiber von Neuanlagen hält die Antragstellerin für verfassungswidrig. 89

Verfassungsrechtlich relevant ist jedoch nur die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem (vgl. BVerfGE 49, 148 <165>). Von daher verbietet sich mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG ein pauschaler Vergleich von Neuanlagen nach § 10 ZuG 2007 und modernisierten Bestandsanlagen nach § 12 ZuG 2007. Modernisierte Bestandsanlagen und Neuanlagen sind nach dem Konzept des Gesetzgebers (vgl. zu dessen Erheblichkeit BVerfGE 49, 148 <165>), aber auch bezogen auf die verwendete Anla- 90

genteknik regelmäßig nicht wesentlich gleich. Die Vergleichsgruppe könnte allenfalls dergestalt gebildet werden, dass aus der Gruppe der dem Anwendungsbereich des § 12 ZuG 2007 unterfallenden Anlagen diejenigen ausgewählt werden, die in dem in § 12 ZuG 2007 genannten Zeitraum von 1994 bis Ende 2002 überhaupt erst in Betrieb genommen wurden, da nur solche Anlagen regelmäßig über eine mit Neuanlagen vergleichbare Anlagentechnik verfügen. Diese Anlagen werden nach § 12 Abs. 5 ZuG 2007 in der Weise privilegiert, dass zum einen keine Emissionsminderungen nachgewiesen werden müssen und zum anderen für zwölf auf das Jahr der Inbetriebnahme folgende Kalenderjahre der Erfüllungsfaktor 1 angesetzt wird, die betreffenden Unternehmen also einstweilen ohne Emissionsreduzierung weiter produzieren können.

bb) Ein Vergleich der Gruppe der vor 2003 in Betrieb gegangenen Anlagen (§ 12 Abs. 5 ZuG 2007) mit der Gruppe der im Jahr 2005 oder später durch Neuanlagen ersetzten Anlagen (§ 10 ZuG 2007) ergibt, dass die Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Die Neuanlagen nach § 10 ZuG 2007 kommen zwei Jahre länger in den Genuss des Ansatzes des Erfüllungsfaktors 1. Sie haben überdies die Chance, für die ersten vier Jahre des Betriebs die - nach den allgemeinen Grundsätzen des § 7 ZuG 2007 gekürzten - historischen Emissionen der stillgelegten Anlage zur Grundlage der Zuteilung zu machen. § 10 ZuG 2007 hat in besonderem Maße die Zielerreichung - die Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2012 um 21 % gegenüber 1990 - im Blick. Die Vorschrift schafft ebenso wie die Neuanlagenregelung des § 11 ZuG 2007 für zusätzliche Neuanlagen Innovationsanreize und dient damit dem aktiven Klimaschutz. Maßnahmen, die vor Inkrafttreten des Emissionshandelssystems ergriffen wurden, haben dagegen keine weiteren Klimaschutzeffekte. Wie die Bundesregierung zutreffend bemerkt, geht es bei § 12 Abs. 5 ZuG 2007 nur noch um eine angemessene Honorierung für Vergangenes, während § 10 ZuG 2007 der Motivation zu Künftigem dient.

91

Berücksichtigt man zudem noch die Bedeutung der vom Gesetzgeber offenbar mit § 10 ZuG 2007 in den Blick genommenen Gruppe der Kraftwerksbetreiber für den Klimaschutz (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 15), ist der zusätzliche, über § 12 Abs. 5 ZuG 2007 hinausgehende Anreiz für die Errichtung von Neuanlagen als Ersatzanlagen sachlich gerechtfertigt. Gerade im Bereich der Kraftwerke mit beträchtlichen Bauzeiten, erheblichen Investitionen und langen Laufzeiten ist es geboten, für künftige Zeiträume Planungssicherheit und Verlässlichkeit zu schaffen. Die "4 plus 14-Regel" des § 10 ZuG 2007 dient diesem Anliegen, das im Übrigen durch eine besondere Malusregel für Kohlekraftwerke (§ 7 Abs. 7 ZuG 2007) flankiert wird. Vergleichbar der Situation im Abgabenrecht ist es dem Gesetzgeber auch bei der Zuteilung von Emissionsberechtigungen gestattet, ein - dem gesetzgeberischen Lenkungsziel entsprechendes - erwünschtes Verhalten der Normunterworfenen zu fördern (vgl. zuletzt BVerfGE 110, 274 <292>). Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung lässt sich unter Berücksichtigung des großen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 110, 274 <293>) mit Blick auf § 10 ZuG 2007 nicht feststellen.

92

- b) Dies gilt auch im Hinblick auf § 7 Abs. 12 ZuG 2007. 93
- Die Antragstellerin rügt aus den gleichen Gründen wie mit Blick auf § 10 ZuG 2007 eine Art. 3 Abs. 1 GG verletzende Besserstellung derjenigen Anlagenbetreiber, die von dem Optionsrecht des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 Gebrauch machen, gegenüber den unter § 12 ZuG 2007 fallenden Anlagenbetreibern. Nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 kann jeder Anlagenbetreiber frei für eine Zuteilung auf der Grundlage von Emissionswerten, das heißt ohne Anwendung eines Erfüllungsfaktors, nach § 11 ZuG 2007 optieren. Da die Ausübung des Optionsrechts allen Betreibern von Anlagen nach § 7 ZuG 2007 zusteht, also auch Betreibern von Anlagen, die frühzeitig Emissionsminderungen durchgeführt haben (vgl. §§ 7 und 12 ZuG 2007), ist nicht ersichtlich, worin eine Schlechterstellung der Gruppe von Anlagenbetreibern liegen soll, die frühzeitige Emissionsminderungen vorgenommen haben. 94
- c) Auch bei einem Vergleich der Zuteilung für nach dem 1. Januar 2005 vorgenommene Modernisierungen (so genannte late-actions) mit der Zuteilung für frühzeitige Emissionsminderungen nach § 12 ZuG 2007 kann eine verfassungsrechtlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinn von Art. 3 Abs. 1 GG nicht festgestellt werden. 95
- aa) Die unter § 12 ZuG 2007 fallenden frühzeitigen Emissionsminderungen werden - wie bereits dargestellt - dergestalt begünstigt, dass für zwölf auf den Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen folgende Jahre ein Erfüllungsfaktor von 1 angesetzt wird, dass also keine Einbußen bei den Kohlendioxid-Emissionen und damit der Produktion gegenüber der Basisperiode – nach dem in § 7 Abs. 2 ZuG 2007 geregelten Grundfall die Periode 2000 bis 2002 - zu gewärtigen sind. 96
- Bei den late-actions, also den nach dem 1. Januar 2005 durchgeführten oder durchzuführenden Modernisierungen, verhält es sich demgegenüber im Grundsatz wie folgt: Die Zuteilung erfolgt bezogen auf die vor der Modernisierung regelmäßig höheren Emissionen in der Basisperiode. Ausschlaggebend ist insoweit die "schmutzige Produktion". Die Werte der Basisperiode werden allerdings im Grundsatz gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ZuG 2007 um den Erfüllungsfaktor nach § 5 ZuG 2007 und nochmals nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 gekürzt. Dies führt zu einer Minderausstattung gegenüber der Basisperiode von 7,4 %. Sofern eine late-action nun zu einer darüber hinausgehenden Emissionsreduktion führt, können die nicht benötigten Zertifikate am Markt veräußert werden und so indirekt zur Finanzierung der Modernisierungsmaßnahme beitragen. 97
- bb) Die Ungleichbehandlung von early- und late-actions beruht nicht auf unsachlichen Gesichtspunkten und erweist sich nicht als willkürlich. Je nach Umfang der Reduktion wird entweder die frühe oder die späte Modernisierung günstiger sein. Die Bundesregierung weist zu Recht darauf hin, dass early-action-Anlagen zum Teil eine höhere Zuteilung erfahren werden als nach 2004 modernisierte Anlagen. Hinzu kommt für sie die Planungssicherheit für zwölf auf die Modernisierung folgende Jahre. Demgegenüber ist unklar, inwieweit late-actions in künftigen Zuteilungsperioden 98

noch begünstigt sein werden. Je nach Umfang der Kohlendioxid-Reduktion werden sich möglicherweise die late-actions als günstiger erweisen. Der Gesetzgeber ist in Konstellationen der vorliegenden Art jedoch in weitem Umfang zum Erlass typisierender und generalisierender Regelungen berechtigt (vgl. schon BVerfGE 26, 16 <31>). Er darf für künftige Modernisierungen besondere Anreize vorsehen, zumal dann, wenn die erreichten Reduktionen von beträchtlichem Ausmaß sind. Hierin liegen gerade Sinn und Zweck des Emissionshandels. Den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG ist der Gesetzgeber mit § 12 ZuG 2007 und der darin vorgesehenen Privilegierung frühzeitiger Emissionsminderungen demnach gerecht geworden.

d) Eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinn von Art. 3 Abs. 1 GG von unter § 12 ZuG 2007 fallenden Anlagen im Vergleich zu vor dem Jahr 1994 modernisierten Anlagen liegt ebenfalls nicht vor. 99

aa) Wer seine Anlagen bis zum 31. Dezember 1993 modernisiert und dadurch zur Reduktion der Treibhausgase beigetragen hatte, erhält keine Vergünstigung durch § 12 ZuG 2007. Er wird behandelt wie die Betreiber nicht modernisierter Bestandsanlagen (§ 7 ZuG 2007). Seine historischen Emissionen werden folglich um den Erfüllungsfaktor nach § 5 ZuG 2007 - und gegebenenfalls nochmals nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 - gekürzt. Nur in diesem Maße werden ihm - freilich ebenfalls kostenlos - Zertifikate zugeteilt. In dem Umfang der Kürzung liegt ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht und die Berufsausübungsfreiheit vor, der im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigen und durch sachliche Gründe zu rechtfertigen ist. 100

bb) Die Ungleichbehandlung von Modernisierungsmaßnahmen vor und nach dem 31. Dezember 1993 ist gerechtfertigt. Bei der Festsetzung von Stichtagen steht dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum zu (vgl. nur BVerfGE 95, 64 <89>). Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich insoweit auf die Prüfung, ob der Gesetzgeber seinen Spielraum in sachgerechter Weise genutzt, die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt und eine sachlich begründete Entscheidung getroffen hat (vgl. BVerfGE 44, 1 <21>). 101

Dies ist hier der Fall. Der Gesetzgeber hat gesehen, dass die von ihm erwünschte Folge der Honorierung von Emissionsminderungen in den neuen Bundesländern durch § 12 ZuG 2007 gewährleistet werden kann, da die betreffenden Reduktionsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Stromerzeugung vornehmlich nach dem 1. Januar 1994 beendet worden sind (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 23). Die Anknüpfung an diesen Stichtag ist von der Bundesregierung sachgerecht auch damit begründet worden, dass belastbares Datenmaterial, das für die Feststellung einer relevanten frühzeitigen Emissionsminderungsmaßnahme erforderlich ist, andernfalls nicht greifbar gewesen wäre. Die Anwendung des § 12 Abs. 1 ZuG 2007 setzt voraus, dass Emissionsminderungen in einem bestimmten Umfang nachgewiesen werden. Hierfür ist die durchschnittliche jährliche energiebedingte Kohlendioxid-Emission der Anlage je erzeugter Produkteinheit in der Basisperiode 2000 bis 2002 mit dem entsprechenden Wert in einer dreijährigen Referenzperiode im Zeitraum von 1991 bis 2001 zu 102

vergleichen (§ 12 Abs. 2 ZuG 2007). Für einen solchen Vergleich muss auf entsprechendes Datenmaterial zurückgegriffen werden können. Die Anforderungen an eine verlässliche Emissionsberichterstattung waren aber erst nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland erfüllt. Die frühest mögliche dreijährige Referenzperiode konnte somit erst im Jahr 1991 beginnen mit der Folge, dass erst Maßnahmen, die nach dem 31. Dezember 1993 beendet worden sind, begünstigt werden können.

Im Übrigen ist auch die Erwägung des Gesetzgebers verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass er solche Maßnahmen unter klimapolitischem Blickwinkel aus Sicht des heutigen Standes der Technik nicht mehr für besonders honorierungswürdig hält, die bei Inkrafttreten des Emissionshandels mindestens elf Jahre zurück liegen und von denen heute kein zusätzlicher Nutzen für eine weitere Reduktion der Treibhausgasemissionen mehr ausgeht (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 23). 103

e) Schließlich liegt auch keine verfassungsrechtlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinn von Art. 3 Abs. 1 GG von den unter § 12 ZuG 2007 fallenden Anlagen im Vergleich zu Anlagen vor, deren frühzeitige Emissionsminderungen nicht den Anforderungen des § 12 ZuG 2007 entsprechen. 104

aa) Zwar liegt insoweit eine Ungleichbehandlung vor. Anlagen, deren frühzeitige Emissionsminderungen nicht den Anforderungen des § 12 ZuG 2007 entsprechen, werden behandelt wie nicht oder vor 1994 modernisierte Anlagen. Ihr bisheriges Emissionskontingent wird ebenfalls nach § 5 ZuG 2007 – und gegebenenfalls nochmals nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 – gekürzt. 105

bb) Jedoch ist die Ungleichbehandlung auch hier gerechtfertigt. Ein vernünftiger, sachlich einleuchtender Grund besteht darin, dass solche Maßnahmen nicht begünstigt werden sollen, die als betriebsübliche Reduktionen bezeichnet werden können (§ 12 Abs. 1 Satz 3 ZuG 2007). Solchen Einsparungen kommt ein besonderer Klimaschutzeffekt nicht zu. 106

Auch gegen die Staffelung der Reduktionen pro Kalenderjahr in § 12 Abs. 1 Satz 4 ZuG 2007, die zwischen 7 % im Jahr 1994 und 15 % im Jahr 2002 liegt, ist mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG nichts zu erinnern. Früher durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen werden insofern bevorzugt, als hierfür insgesamt weniger Emissionsminderungen nachzuweisen sind. Dies ist zum einen dadurch gerechtfertigt, dass frühzeitig durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen im Vergleich zu späteren Modernisierungsmaßnahmen über die Jahre zu mehr Emissionsreduktionen geführt haben und insofern durch diese Regelung ein Ausgleich geschaffen wird. Zum anderen kann bei später durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen aufgrund der verbesserten Technologie auch von einem höheren Reduktionsniveau ausgegangen werden (vgl. BTDrucks 15/2966, S. 23). 107

Hinzu kommt, dass dem Vorteil der von § 12 ZuG 2007 begünstigten Anlagen ein mindestens gleich hoher Nutzen im Hinblick auf die Erreichung des gesetzgeberi- 108

schen Ziels gegenüber stehen muss. Da den entsprechenden Betreibern etwa 3 % (vgl. den Erfüllungsfaktor in § 5 ZuG 2007) mehr Zertifikate zugeteilt werden als den sonstigen Bestandsanlagenbetreibern, müssen sie auch mindestens Reduktionen in Höhe von 3 % nachweisen können. Rechnet man zu diesem Vorteil von 3 % hinzu, dass kleinere betriebsübliche Einsparungen unberücksichtigt bleiben sollen, erscheint es nicht willkürlich, die Vergünstigungen des § 12 Abs. 1 ZuG 2007 erst ab einer Reduktion von mindestens 7 % einsetzen zu lassen.

Es mag sein, dass auch eine andere Staffelung möglich und sinnvoll gewesen wäre. Die getroffene und zur verfassungsrechtlichen Prüfung stehende Regelung des § 12 Abs. 1 Satz 4 ZuG 2007 beruht aber auf vernünftigen Erwägungen und ist mindestens sachlich vertretbar, zumal sie sich in das System der Zuteilungskriterien folgerichtig einpasst. Die gerechteste und zweckmäßigste Lösung zu treffen, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG vom Gesetzgeber nicht (vgl. BVerfGE 84, 348 <359>). 109

IV.

§ 12 ZuG 2007 verstößt schließlich auch nicht gegen die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20 a GG). 110

Dieses Vorbringen ist schon im Ansatz verfehlt. Art. 20 a GG verpflichtet den Gesetzgeber, den in Art. 20 a GG enthaltenen Auftrag bei der Rechtssetzung umzusetzen und geeignete Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. § 12 ZuG 2007 hat den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Blick, indem er mit Rücksicht auf frühzeitige Emissionsminderungen nachhaltige Reduktionen beim Treibhausgasausstoß honoriert. Insoweit wird die angegriffene Vorschrift dem Verfassungsauftrag aus Art. 20 a GG in besonderem Maße gerecht. Auf der anderen Seite ist der Gesetzgeber gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip gehalten, weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen. Dies ist schwerlich möglich, indem ausschließlich in der Vergangenheit liegende Maßnahmen berücksichtigt werden. Erforderlich ist vielmehr, weitere Anreize für Modernisierungen zu schaffen. Beides, die Anrechnung von early-actions und Anreize für late-actions, ermöglichen die Zuteilungsregeln des Zuteilungsgesetzes 2007 in einer mit Art. 20 a GG im Einklang stehenden Weise. 111

Eher fern der Sache liegt das Vorbringen der Antragstellerin, § 12 ZuG 2007 schaffe Anreize, Modernisierungsmaßnahmen möglichst weit hinaus zu schieben, und schade daher den in Art. 20 a GG genannten Rechtsgütern. Die Bundesregierung hat hierzu zutreffend ausgeführt, dass von dem am 31. August 2004 in Kraft getretenen § 12 ZuG 2007, nach dem in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 nur bis Ende des Jahres 2002 erreichte Emissionsminderungen berücksichtigt werden, schon aus zeitlichen Gründen kein Anreiz für die Verzögerung freiwilliger Modernisierungsmaßnahmen ausgehen konnte.

Papier	Steiner	Hohmann- Dennhardt
Hoffmann-Riem	Bryde	Gaier
Eichberger		Schluckebier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 13. März 2007 -
1 BvF 1/05**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 -
Rn. (1 - 112), http://www.bverfg.de/e/fs20070313_1bvf000105.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:fs20070313.1bvf000105