

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. der L... GmbH & Co.KG,
vertreten durch die Komplementärin, diese vertreten durch die
Geschäftsführer ... ,

2. der Ö... mbH,
vertreten durch ihren Geschäftsführer ...,

3. der B... GmbH & Co. KG ...,
vertreten durch ihre Komplementärin, diese vertreten durch ihren
Geschäftsführer ...

- Bevollmächtigte: von Bredow Valentin Herz Partnerschaft von
Rechtsanwälten mbB,
Littenstraße 105, 10179 Berlin -

gegen § 101 Absatz 1 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien
(Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2014) in der Fassung des Gesetzes
zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur
Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21.
Juli 2014 (BGBl I S. 1066)

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Kirchhof,
den Richter Eichberger
und die Richterin Britz

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 20. September 2016
einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenom-
men.**

G r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die in § 101 Abs. 1 des Gesetzes für

den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2014) in der Fassung des Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014 (BGBl I S. 1066) vorgesehene Kürzung des Vergütungsanspruchs von Betreibern bereits in Betrieb genommener Biogasanlagen, soweit in einem Kalenderjahr über den für eine Anlage maßgeblichen Grenzwert hinaus Strom erzeugt wird.

I.

1. Das Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7. Dezember 1990 (Stromeinspeisungsgesetz; BGBl I S. 2633) gewährte Betreibern von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien - darunter solchem aus Biogas - einen gegen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen gerichteten Mindestvergütungsanspruch für die Einspeisung des Stroms. 2

2. Das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 29. März 2000 (BGBl I S. 305 - EEG 2000), das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2004 vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1918 - EEG 2004), das Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl I S. 2074 - EEG 2009) und das Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 28. Juli 2011 (BGBl I S. 1634 - EEG 2012) hielten an diesem Grundmodell des Stromeinspeisungsgesetzes fest. Sie gewährten den Betreibern von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien - darunter solchem aus Biogas - einen gegen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen gerichteten Mindestvergütungsanspruch für die Einspeisung des Stroms. Der Anspruch war jeweils für die Dauer von 20 Kalenderjahren garantiert, gerechnet ab Inbetriebnahme der Anlage zuzüglich des Inbetriebnahmejahres (§ 9 Abs. 1 EEG 2000; § 12 Abs. 3 Satz 1 EEG 2004; § 21 Abs. 2 Satz 1 EEG 2009; § 21 Abs. 2 Satz 1 EEG 2012). Zudem begründeten diese Gesetze für Biogasanlagen im Grundsatz die Möglichkeit, durch Um- und/oder Ausbauten Leistungssteigerungen zu erzielen, die zu den garantierten Bedingungen vergütet wurden. Danach konnte nicht nur die bereits zuvor vorhandene Stromerzeugungskapazität sondern auch der Strom unter dem einmal „erworbenen“ Vergütungsregime abgerechnet werden, der erst infolge der Leistungssteigerung erzeugt werden konnte, auch dann, wenn zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der leistungssteigernden Veränderung bereits ein neues - aus Sicht des Anlagenbetreibers gegebenenfalls schlechteres - Vergütungsregime in Kraft getreten war (Loibl, in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter (Hrsg.), Biogasanlagen im EEG, 4. Aufl., § 5 Rn. 2 f.; 7 ff. m.w.N.). In den jeweils nachfolgenden Gesetzen wurden die solchermaßen ausgestalteten Vergütungsregelungen im Grundsatz dadurch berücksichtigt, dass nachteilige Veränderungen der Vergütung stets nur mit Wirkung zulasten von Biogasanlagenbetreibern eingeführt wurden, die ihre Anlagen nach dem Inkrafttreten der Neuregelung in Betrieb nahmen, Bestandsbiogasanlagen hingegen verschont blieben. 3

3. Auch nach dem am 1. August 2014 in Kraft getretenen EEG 2014 steht Betreibern von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien - darunter 4

solchem aus Biogas - dem Grundmodell des Stromeinspeisungsgesetzes entsprechend ein gegen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen gerichteter Mindestvergütungsanspruch für die Einspeisung von Strom aus Erneuerbaren Energien zu (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 EEG 2014). Der Vergütungsanspruch von Betreibern von Bestandsbiogasanlagen bleibt grundsätzlich weiterhin unberührt, so dass nur neu in Betrieb genommene Anlagen nach dem neuen Regelungsregime vergütet werden (§ 100 Abs. 1 EEG 2014). Auch können Betreiber von Bestandsbiogasanlagen ihre Anlagen grundsätzlich weiterhin vergütungsanspruchsneutral leistungssteigernd aus- und umbauen (Loibl, in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter (Hrsg.), Biogasanlagen im EEG, 4. Aufl., § 5 Rn. 4 ff.). Allerdings werden diese Grundsätze durch die angegriffene Regelung in § 101 Abs. 1 EEG 2014 relativiert. Die Bestimmung lautet:

§ 101 Übergangsbestimmungen für Strom aus Biogas

(1) Für Strom aus Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Biogas, die nach dem am 31. Juli 2014 geltenden Inbetriebnahmebegriff vor dem 1. August 2014 in Betrieb genommen worden sind, verringert sich ab dem 1. August 2014 der Vergütungsanspruch nach den Bestimmungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in der für die Anlage jeweils anzuwendenden Fassung für jede Kilowattstunde Strom, um die in einem Kalenderjahr die vor dem 1. August 2014 erreichte Höchstbemessungsleistung der Anlage überschritten wird, auf den Monatsmarktwert; für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Biogas, die vor dem 1. Januar 2009 in Betrieb genommen worden sind, verringert sich entsprechend der Vergütungsanspruch nach § 8 Abs. 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1918) in der am 31. Dezember 2008 geltenden Fassung nach Maßgabe des ersten Halbsatzes. Höchstbemessungsleistung im Sinne von Satz 1 ist die höchste Bemessungsleistung der Anlage in einem Kalenderjahr seit dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme und vor dem 1. Januar 2014. Abweichend von Satz 2 gilt der um 5 Prozent verringerte Wert der am 31. Juli 2014 installierten Leistung der Anlage als Höchstbemessungsleistung, wenn der so ermittelte Wert höher als die tatsächliche Höchstbemessungsleistung nach Satz 2 ist.

(2) (...)

Diese Bestimmung bewirkt im Kern eine Deckelung der Menge an Strom, für die Betreiber von Bestandsbiogasanlagen ihren Vergütungsanspruch in voller Höhe geltend machen können, beziehungsweise einer Kürzung der Vergütung für die in einem Kalenderjahr darüber hinaus gehende Stromproduktion auf den - gegenüber der ursprünglichen Vergütung deutlich niedrigeren - Marktwert (Satz 1). Den maßgebenden Grenzwert bildet dabei die sogenannte Höchstbemessungsleistung, das heißt die höchste in der Vergangenheit in einem Kalenderjahr erzielte Leistung (Sätze 1

5

und 2); jedenfalls aber liegt der Grenzwert mindestens bei 95 % der installierten Leistung im Sinne des § 5 Nr. 22 EEG 2014 (Satz 3). Danach bleibt der Vergütungsanspruch von Bestandsbiogasanlagen grundsätzlich unberührt, soweit die genannte Grenze in einem Kalenderjahr nicht überschritten wird. Jenseits dieser Grenze wird der Vergütungsanspruch gekürzt. Betreiber von Bestandsbiogasanlagen können ihre Anlagen also auch künftig vergütungsanspruchsneutral leistungssteigernd aus- und umbauen. Tatsächlich dürfte dies aber weniger attraktiv werden, weil der garantierte Vergütungsanspruch nicht über die Grenze der Vergütung der Höchstbemessungsleistung beziehungsweise mindestens 95 % der am 31. Juli 2014 installierten Leistung hinaus gesteigert werden kann.

II.

1. Die Beschwerdeführerin zu 1) ist Betreiberin von zwei Biogasanlagen. Ihre erste Biogasanlage nahm sie im Jahr 2010 mit einer installierten Leistung von 250 kW in Betrieb. Mit dieser erreichte sie im Jahr 2012 eine Leistung von 246,103 kW, was 98,44 % der installierten Leistung entspricht. Die zweite Biogasanlage nahm sie im Laufe des Jahres 2013 mit einer installierten Leistung von 170 kW in Betrieb. Mit dieser wurden im Kalenderjahr 2014 insgesamt 163,948 kW erzeugt, was 96,44 % der installierten Leistung entspricht.

6

2. Die Beschwerdeführerin zu 2) ist Betreiberin einer Biogasanlage, die im September 2013 mit einer installierten Leistung von 800 kW in Betrieb genommen wurde. Die Anlage war im Jahr 2014 zu 96,1 % ausgelastet.

7

3. Die Beschwerdeführerin zu 3) nahm im Jahr 2010 eine Biogasanlage mit einer installierten Leistung von 526 kW in Betrieb.

8

III.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführerinnen, dass § 101 Abs. 1 EEG 2014 ihre Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 sowie - hilfsweise - Art. 2 Abs. 1 GG verletze.

9

1. Die angegriffene Regelung sehe Änderungen der Rechtslage erst mit ihrem Inkrafttreten vor, entwerfe aber zugleich die Rechtspositionen von Betreibern bereits in Betrieb genommener Anlagen. Diese „unechte“ Rückwirkung sei zwar nicht grundsätzlich unzulässig; sie überschreite hier aber die sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen.

10

a) Die Beschwerdeführerinnen hätten aufgrund konkreter Anhaltspunkte im Gesetz und in der Gesetzgebungsgeschichte darauf vertraut, dass die Vergütungsregelungen jedenfalls für einen Zeitraum von 20 Jahren unverändert fortbestehen würden. Sie hätten insbesondere darauf vertraut, dass sie ihre Vergütung stets für den gesamten - gegebenenfalls auch nach einem leistungssteigernden Aus- und/oder Umbau - erzeugten Strom erhielten. Die Beschwerdeführerinnen hätten dieses Vertrauen durch entsprechende Dispositionen auch betätigt.

11

b) Mit der angegriffenen Regelung verfolge der Gesetzgeber zwar legitime Zwecke. Es würde insoweit ein Wechsel in der Förderung von Biogasanlagen vollzogen, als die Stromerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen eingeschränkt und die Stromerzeugung aus Abfällen ausgebaut werden solle. Die angegriffene Regelung sei aber schon deshalb nicht geeignet, weil sie auf die elektrische Leistung und nicht auf den Substrateinsatz abstelle. Sie sei ferner auch nicht erforderlich. Es gebe andere, ebenso effektive, aber zur Zweckerreichung weniger einschneidende Mittel. So hätte der Gesetzgeber den Vergütungsanspruch nicht auf 95 % der installierten Leistung begrenzen müssen, sondern hätte ihn auch bei 100 % - oder unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, den Wirkungsgrad der Anlagen zu erhöhen, gar bei 110 % - der am 31. Juli 2014 installierten Leistung enden lassen können. Schließlich sei die angegriffene Regelung nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Das Änderungsinteresse des Gesetzgebers überwiege nicht das Bestandsinteresse der Beschwerdeführerinnen. Die Beschwerdeführerinnen, die stellvertretend für alle Betreiber von Bestandsbiogasanlagen stünden, hätten ein erhebliches Interesse daran, für die in der Vergangenheit im Vertrauen auf die bestehende Rechtslage getätigten Investitionen einen wirtschaftlichen Ausgleich durch die finanzielle Förderung zu erhalten. Das Vertrauen sei dabei besonders schutzwürdig, weil es sich bei der gesetzlich zugesicherten EEG-Vergütung für einen bestimmten Zeitraum um eine „konkret verfestigte Vermögensposition“ handele. Die angegriffene Bestimmung stelle eine ernste Bedrohung der Wirtschaftlichkeit der Investitionskonzepte der Beschwerdeführerinnen sowie hunderter anderer Biogasanlagenbetreiber dar. Demgegenüber komme dem gesetzgeberischen Interesse geringeres Gewicht zu. Insbesondere sei das Einsparpotential in Bezug auf die EEG-Umlage gering. Aus diesen Gründen sei die Begrenzung auf 95 % der installierten Leistung als unzumutbar anzusehen.

c) Der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG sei eröffnet; der Eingriff sei aus den vorstehenden Gründen der Verletzung der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes verfassungswidrig.

d) Auch der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG sei eröffnet; der Eingriff sei aus den bereits genannten Gründen verfassungswidrig.

IV.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Der Verfassungsbeschwerde kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG), noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Grundrechte der Beschwerdeführerinnen angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Denn es ist nicht erkennbar, dass die angegriffene Bestimmung unter Berücksichtigung der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierfür hinreichend geklärten Maßstäbe (vgl. insbesondere BVerfGE 122, 374; 132, 302; 135, 1) die Grundrechte der Beschwerdeführerinnen verletzt.

Dabei kann offen bleiben, ob und inwieweit dem Grunde nach gesetzlich garantierte, im Einzelnen allerdings erst künftig entstehende Vergütungsansprüche, die aus

der Nutzung der im Eigentum der Beschwerdeführer stehenden Bestandsanlagen generiert werden, von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind (ebenfalls offen gelassen in BVerfGE 122, 374 <385 f.>). Denn auch unter dieser Prämisse ist eine Grundrechtsverletzung nicht festzustellen.

1. Es ist auf Grundlage des Vorbringens der Beschwerdeführerin nicht erkennbar, dass die angegriffene Regelung sie in einem von Verfassungs wegen geschützten Vertrauen verletzt. 17

a) § 101 Abs. 1 EEG 2014 entfaltet keine „echte“, sondern eine „unechte“ Rückwirkung. 18

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ist auch der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, der in Art. 14 Abs. 1 GG für vermögenswerte Güter eine eigene Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 36, 281 <293>; 72, 9 <23>; 75, 78 <105>; 95, 64 <82>; 101, 239 <257>; 117, 272 <294>; 122, 374 <392>). 19

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet bei rückwirkenden Gesetzen in ständiger Rechtsprechung zwischen Gesetzen mit echter Rückwirkung, die grundsätzlich nicht mit der Verfassung vereinbar sind (vgl. BVerfGE 45, 142 <167 f.>; 101, 239 <262>; 132, 302 <318 Rn. 42 f.>; 135, 1 <13 Rn. 37>), und solchen mit unechter Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sind (vgl. BVerfGE 132, 302 <318 Rn. 42 f.>; 135, 1 <13 Rn. 37>). Eine Rechtsnorm entfaltet echte Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift (vgl. BVerfGE 11, 139 <145 f.>; 30, 367 <386>; 101, 239 <263>; 123, 186 <257>; 132, 302 <318 Rn. 42>; 135, 1 <13 Rn. 38>). Dies ist der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“; vgl. BVerfGE 127, 1 <16 f.>). Eine Rechtsnorm entfaltet hingegen unechte Rückwirkung, wenn sie auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet (vgl. BVerfGE 101, 239 <263>; 123, 186 <257>; 132, 302 <318 Rn. 43>). 20

Gemessen hieran kommt der angegriffenen Regelung unechte Rückwirkung zu. Die Rechtsfolgen von § 101 Abs. 1 EEG 2014 treten erst nach seiner Verkündung ein, entwerten aber in gewissem Umfang das Vertrauen in den Bestand der zuvor durch Gesetz auf rund 20 Jahre zugesicherten Vergütungsoptionen für aus bereits in Betrieb genommenen Biogasanlagen erzeugten Strom. 21

b) § 101 Abs. 1 EEG 2014 verstößt nicht gegen die an unecht rückwirkende Gesetze von Verfassungs wegen zu stellenden Anforderungen. 22

Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben sich Grenzen der Zulässigkeit von unecht rückwirkenden Gesetzen. Diese Grenzen sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist 23

oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (vgl. BVerfGE 95, 64 <86>; 101, 239 <263>; 122, 374 <394 f.>; 132, 302 <318 Rn. 43>; stRspr).

Gesetze, auf die ein schutzwürdiges Vertrauen des Einzelnen gründet, dürfen nicht ohne besondere und überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses rückwirkend geändert werden; der Einzelne kann sich jedoch dann nicht auf Vertrauensschutz berufen, wenn das Vertrauen auf den Fortbestand einer ihm günstigen Regelung eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber billigerweise nicht beanspruchen darf (vgl. BVerfGE 63, 152 <175>; 68, 287 <307>; 105, 17 <44>). Insbesondere genießt die allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde auch in Zukunft unverändert bleiben, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl. BVerfGE 132, 302 < 319 f. Rn. 45> m.w.N).

24

Verspricht der Gesetzgeber allerdings - wie hier in den verschiedenen Fassungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes - für einen konkret festgelegten längeren Zeitraum Vergütungen einer bestimmten Höhe für nach den Bedingungen des Gesetzes produzierten Strom, schafft er eine besondere Vertrauensgrundlage für darauf aufbauende Investitionen. Auf die Initiierung derartiger Investitionen ist eine solche Gesetzgebung angelegt. Die Erwartung, diese Rechtslage werde für den garantierten Zeitraum insoweit unverändert bleiben, genießt daher besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Den darauf aufbauenden Investitionen kann der Gesetzgeber mit Wirkung für den geschützten Zeitraum nicht ohne weiteres im Nachhinein die Grundlage entziehen. Dieser besondere Vertrauensschutz für Investitionen, die auf der Grundlage einer derartigen, eine bestimmte Vergütung garantierenden Gesetzeslage getätigt wurden, schließt allerdings - gerade wenn sich die Zusage, wie hier, über einen so langen Zeitraum erstreckt - nicht jegliche Randkorrektur der Gewährungsbedingungen aus, sofern sie sich auf ein berechtigtes öffentliches Interesse stützen kann, die Garantie im Kern unberührt lässt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen nicht unangemessen zurücksetzt.

25

Diese Grenzen verletzt § 101 Abs. 1 EEG 2014 trotz der damit verbundenen Belastung für Bestandsanlagen nicht. Dabei kann offen bleiben, ob der mit der Übergangsregelung verfolgte Zweck (unten (1)) die Bedeutung eines besonders gewichtigen Gemeinwohlzwecks erreicht, da nach altem Recht auf die Erstreckung der Vergütungsgarantie auf Produktionserhöhungen durch Um- und Erweiterungsbauten von Verfassungen wegen schon kein berechtigtes Vertrauen von Gewicht bestand (unten (4) (b)) und die Vergütungsbegrenzung für Produktionserhöhung der Altanlagen über Höchstbemessungsleistungen oder jedenfalls 95 % der installierten Leistung nur Randbereiche der geschützten Vergütungsgarantie betrifft (unten (4) (c)).

26

(1) Der legitime Zweck (zum weiten Spielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung von ihm verfolgter Gemeinwohlziele vgl. BVerfGE 134, 242 <292 Rn. 172>) der angegriffenen Regelung in § 101 Abs. 1 EEG 2014 liegt ganz allgemein in der Durchsetzung eines Systemwechsels von der Förderung des Einsatzes von nachwachsen-

27

den Rohstoffen und Energiepflanzen zu der Förderung des Einsatzes von kostengünstigen Rest- und Abfallstoffen (BTDrucks 18/1304, S. 93). Konkret ist die Regelung in diesem Zusammenhang darauf gerichtet, Ausweicheffekten entgegenzuwirken. Diese resultieren aus der grundsätzlichen Möglichkeit des nachträglichen Ausbaus von Altanlagen und dabei der Ausnutzung alter Vergütungsregelungen. Anlagenbetreiber können durch die „Flucht in ein früheres Erneuerbare-Energien-Gesetz“ die Vorteile der Altregelungen maximieren und perpetuieren, was die Etablierung des neuen Vergütungsregimes gefährdet (vgl. BTDrucks 18/1304, S. 180 f.; BTDrucks, 18/1891, S. 220).

(2) Die angegriffene Regelung ist auch dazu geeignet, den gewünschten Erfolg zu fördern. Insoweit ist die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht darauf beschränkt, ob das eingesetzte Mittel schlechthin oder objektiv untauglich ist (vgl. BVerfGE 126, 331 <361> m.w.N.). Es liegt auf der Hand, dass der Anreiz zum Ausbau alter Anlagen, der sich aus der Möglichkeit der Ausschöpfung alter - aus Sicht des Anlagenbetreibers besserer - Vergütungsregelungen ergibt, durch die angegriffene Regelung reduziert wird.

28

Die von den Beschwerdeführerinnen in diesem Zusammenhang geltend gemachten Eignungszweifel beruhen im Wesentlichen auf einer unzureichenden Erfassung des Ziels der Regelung. Es geht der angegriffenen Übergangsbestimmung - anders als die Beschwerdeführerinnen meinen - nicht unmittelbar darum, die Stromerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen einzuschränken - dies ist vielmehr Ziel der Etablierung eines neuen Vergütungsregimes für Biogasanlagen durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014 insgesamt. Deshalb kann die Tauglichkeit zur Zielerreichung insbesondere nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, dass nicht steuernd in den Substrateinsatz eingegriffen, sondern die Stromerzeugung lediglich substrat-einsatzunabhängig gedeckelt werde. Vielmehr geht es der angegriffenen Regelung - wie ausgeführt - vorrangig darum, durch die Neuregelung des Biogasanlagenförderregimes hervorgerufenen Ausweicheffekten in frühere Förderungssysteme entgegenzuwirken.

29

(3) Die angegriffene Regelung ist erforderlich, weil ein anderes, gleich wirksames, aber die Grundrechte der Beschwerdeführerinnen weniger einschränkendes Mittel nicht zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 121, 317 <354> m.w.N.). Der Gesetzgeber verfügt bei der Einschätzung der Erforderlichkeit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 110, 141 <157 f.>; 117, 163 <189>; 121, 317 <354>). Daher können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Regelungen, die als Alternative in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfGE 116, 202 <225> m.w.N.).

30

Die sich hieraus ergebenden Grenzen sind gewahrt. Der Gesetzgeber hat den ihm zukommenden Beurteilungs- und Prognosespielraum nicht dadurch überschritten,

31

dass er eine Kürzung des Vergütungsanspruchs insoweit vorgenommen hat, als über die Höchstbemessungsleistung, jedenfalls aber von 95 % der am 31. Juli 2014 installierten Leistung hinaus Strom erzeugt wird. Insbesondere greift der Einwand der Beschwerdeführerinnen nicht durch, dass die vom Gesetzgeber befürchteten Verdrängungseffekte auch mit einer Deckelung von Bestandsanlagen bei 110 %, jedenfalls bei 100 % der am 31. Juli 2014 installierten Leistung hätten vermieden werden können. Dass eine solche Regelung gleichermaßen zur Zielerreichung geeignet gewesen wäre, ist von den Beschwerdeführerinnen nicht dargelegt und auch nicht erkennbar.

Der angegriffenen Regelung liegt die typisierende Annahme des Gesetzgebers zu Grunde, dass der Betrieb einer Anlage bis zur Höchstbemessungsleistung oder bis zu 95 % der installierten Leistung eine allgemein übliche Anlagenauslastung ermöglicht. Diese Annahme ist in Bezug auf die Höchstbemessungsleistung ohne weiteres plausibel, denn die Höchstbemessungsleistung besteht ja gerade in 100 % des in einem vergangenen Kalenderjahr mit einer konkreten Anlage höchstens erzeugten Stroms. Dies gilt erst recht in Bezug auf den Auffangwert von 95 % der installierten Leistung, weil dieser nach der in § 101 Abs. 1 Satz 3 EEG 2014 getroffenen Regelung zwingend noch über dem Wert der tatsächlichen Höchstbemessungsleistung liegt. Zudem erbringen Biogasanlagen wegen Wartungsarbeiten, Versorgungsproblemen und ähnlichem in aller Regel lediglich Werte spürbar unterhalb der installierten Leistung. Werte von annähernd 100 % sind nur in seltenen Ausnahmefällen und bei außergewöhnlichem Aufwand möglich. Dies stellen auch die Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede. So ergibt sich auch aus den von ihnen vorgelegten Zahlen zu ihren eigenen Anlagen, dass sie stets hinter einer solch lückenlosen Vollauslastung zurückgeblieben sind. Die Festlegung des Gesetzgebers auf 95 % der installierten Leistung wird im Übrigen auch im Schrifttum für der Üblichkeit entsprechend und zur Kostendeckung ausreichend befunden (vgl. Müller, in: Säcker (Hrsg.), EEG 2014, § 101 Rn. 7; Vollprecht/Zündorf, ZNER 2014, S. 522 (532); s. auch BTDrucks 18/1304, S. 181). Die Beschwerdeführerinnen legen insoweit keine Anhaltspunkte dafür dar, dass dieser Grenzwert spürbar zu niedrig angesetzt wäre.

32

Vor diesem Hintergrund aber erweist sich die Wahl jedes höher - das heißt hier über der Höchstbemessungsleistung beziehungsweise 95 % der installierten Leistung - liegenden Wertes als nicht in gleichem Maße für die Zielerreichung wirksam, weil insoweit jeder zusätzliche Prozentpunkt den Biogasanlagenbetreibern - entgegen der gesetzgeberischen Intention - die Möglichkeit belassen würde, ihr bis zu der für sie maßgeblichen Grenze noch mit der Altanlage erzielbares Potenzial durch Investitionen in die Altanlage zu aktivieren.

33

(4) Die angegriffene Regelung beeinträchtigt das berechtigte Vertrauen der betroffenen Anlagenbetreiber in den unveränderten Bestand der Vergütungsregelung nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. Die Beschwerdeführerinnen werden auch unter Berücksichtigung der ihnen drohenden wirtschaftlichen Nachteile nicht unangemessen belastet. Obwohl ihre Bestandsinteressen hier im Grundsatz besonders ge-

34

schützt sind, überwiegen sie nicht die Veränderungsgründe des Gesetzgebers in dem betroffenen Randbereich der Förderungsregelung.

(a) Der Gesetzgeber berücksichtigt das berechnete Vertrauen des Altanlagenbetreibers im Ergebnis dadurch angemessen, dass er den bei Inbetriebnahme der Anlage zugesagten Vergütungsanspruch bis zu einer aus dieser Anlage bereits erzielten Höchstleistung im Grundsatz weiterhin für die durch Gesetz versprochenen 20 Jahre garantiert. Selbst wenn die Höchstleistung einer Anlage in der Vergangenheit atypisch niedrig gewesen sein sollte, gewährleistet die angegriffene Regelung in § 101 Abs. 1 Satz 3 EEG 2014 die zugesagte Vergütung dann jedenfalls für 95 % der installierten Leistung, die der Gesetzgeber als typischerweise im Durchschnitt zu erreichende Auslastungsobergrenze ansehen durfte (s. o. (3)). Das ist vor dem Hintergrund des legitimen Wunsches des Gesetzgebers, den Verbrauch nachwachsender Rohstoffe für Biogasanlagen durch die Neuregelung im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014 zu reduzieren und Ausweich- und Mitnahmeeffekte in Altanlagen nach Möglichkeit zu vermeiden (oben (1)), nicht zu beanstanden. Die Vergütung der Produktion von Bestandsanlagen in der bei ihrer Inbetriebnahme zugesagten Höhe wird in dem realistischer Weise zu erwartenden Umfang weitestgehend gewahrt.

35

(b) Eine Produktionserhöhung durch nachträgliche Um- und Erweiterungsbauten wird dagegen nur bis zu einer bereits erzielten Höchstgrenze oder jedenfalls 95 % der installierten Leistung mit dem ursprünglich versprochenen Vergütungsanspruch honoriert und darüber hinaus noch mit dem jeweiligen Marktwert.

36

Diese Übergangsregelung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Einen weitergehenden Schutz seines Vertrauens in die uneingeschränkte Vergütung von Produktionserhöhungen aus Um- oder Erweiterungsbauten, die unter einem neuen EEG-Regime in Altanlagen installiert wurden, kann der jeweilige Biogasanlagenbetreiber nicht beanspruchen. Auch wenn auf der Grundlage des jeweils geltenden Rechts in Rechtsprechung und Literatur (BGH, Urteil vom 23.10.2013 - VIII ZR 262/12 -, juris, Rn. 17 ff.; Überblick bei Loibl, in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter (Hrsg.), Biogasanlagen im EEG, 4. Aufl., § 5; sowie die Voraufgabe Loibl, in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter (Hrsg.), Biogasanlagen im EEG, 3. Aufl., § 4) die Möglichkeit bejaht wurde, durch nachträgliche Um- oder Erweiterungsbauten dem ursprünglichen Vergütungsregime unterliegende Leistungssteigerungen zu erzielen, lässt sich den früheren Fassungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes jedoch keine klare Aussage dahin entnehmen, dass der Gesetzgeber solche nachträglichen Um- oder Erweiterungsbauten bewusst in den Vertrauensschutz der 20-Jahre-Garantie einbeziehen wollte. Ein Vertrauen auf den Fortbestand der Möglichkeit zum leistungssteigernden Um- und Ausbau ist daher von Verfassungs wegen nicht schutzwürdig.

37

(c) Soweit den Anlagenbetreibern durch die angegriffene Übergangsregelung unabhängig von nachträglichen Um- oder Erweiterungsbauten ein künftiger Vergütungsanspruch gekürzt wird, weil die Produktion über der in den Vorjahren erzielten

38

Höchstbemessungsleistung liegt, kommt ihren Bestandsinteressen in der Abwägung allerdings im Grundsatz ein nicht nur unerhebliches Gewicht zu. Denn sie durften, da ihnen insoweit gesetzlich ein bestimmter Vergütungsanspruch für 20 Jahre zuzüglich des Inbetriebnahmejahres versprochen worden war, im Grundsatz in berechtigtem Vertrauen davon ausgehen, dass dieser Vergütungsanspruch nicht auf ein bestimmtes Maß der installierten Leistung begrenzt wird, sondern dem Versprechen gemäß für jede in einem Kalenderjahr produzierte Kilowattstunde entsteht.

Dass die hiernach im Grundsatz gewichtigen Bestandsinteressen der Beschwerdeführerinnen durch die angegriffene Bestimmung in mehr als nur vergleichsweise geringfügigem Maße beeinträchtigt wären, ist auf Grundlage ihrer Ausführungen jedoch nicht erkennbar. Die Beschwerdeführer lassen eine Einordnung der ihnen nach eigenen Angaben drohenden Einnahmeverluste vollständig vermissen; zwar werden sie der Höhe nach benannt, aber sie werden weder in das dem Anlagenbetrieb zugrundeliegende Wirtschaftskonzept eingeordnet noch in ein Verhältnis zu den Gesamteinnahmen und -ausgaben gesetzt. Auch zur Beeinträchtigung des nach Abzug der Ausgaben verbleibenden Gewinns unter Berücksichtigung potentieller Einsparungen verhält sich die Verfassungsbeschwerde nicht.

39

Aber auch in der Sache lässt sich eine substantielle Beeinträchtigung der Interessen der Anlagenbetreiber nicht erkennen. Die Kürzung des Vergütungsanspruchs betrifft erst die in einem Kalenderjahr über den für eine Anlage jeweils maßgeblichen Grenzwert - die Höchstbemessungsleistung beziehungsweise 95 % der installierten Leistung - hinausgehende Stromproduktion. Damit bleibt ein ganz wesentlicher Teil des Vergütungsanspruchs von der angegriffenen Bestimmung unberührt. Der Teil des Vergütungsanspruchs hingegen, der von der angegriffenen Bestimmung betroffen ist, hat mit Blick auf den gesamten Vergütungsanspruch in einem Kalenderjahr eine untergeordnete Bedeutung. Denn der maßgebliche Grenzwert liegt - ob Höchstbemessungsleistung oder 95 % der installierten Leistung - in einem Bereich, der einen kostendeckenden und allgemein üblichen Anlagenbetrieb weiterhin ermöglicht (s. o. (3)). Soweit sich die Anlagenbetreiber auf eine (über 95 % der installierten Leistung liegende) Höchstbemessungsleistung aus einem vergangenen Kalenderjahr berufen können - wie etwa die Beschwerdeführerin zu 1) mit ihrer ersten, im Jahr 2010 errichteten Biogasanlage, deren Höchstbemessungsleistung aus dem Jahr 2012 bei 98,44 % liegt -, genießen sie zusätzlichen Schutz. Je höher dieser Wert liegt, desto höher ist auch der ihnen zu Teil werdende Schutz, weil es in einem Folgejahr umso schwerer wird, den Wert (substantiell) zu überschreiten. Soweit die Anlagenbetreiber demgegenüber einen Grenzwert von 95 % der installierten Leistung hinzunehmen haben (mithin in der Vergangenheit tatsächlich niemals eine 95 % der installierten Leistung überschreitende Höchstleistung erreicht hatten), ist das Überschreiten dieses Wertes ebenfalls wenig wahrscheinlich. Die Überschreitung ist zwar eher, aber ebenfalls nicht ohne weiteres und kaum in substantieller Weise möglich, und zu einem kostendeckenden Betrieb wohl auch nicht zwingend erforderlich. Zudem können die Anlagenbetreiber eine eventuelle Belastung des Gewinns durch den auf den Marktwert

40

abgesenkten Vergütungsanspruch dadurch verringern, dass sie ihre Stromerzeugung an die neuen Rahmenbedingungen anpassen, also etwa nur Strom bis zu dem für sie maßgeblichen Grenzwert produzieren und darüber hinaus zur Reduktion unnötiger Kosten die Produktion vorübergehend einstellen. Dies verkennen die Beschwerdeführerinnen, wenn sie sich zur Darlegung der eigenen Betroffenheit allein auf die absoluten Umsatzeinbußen berufen, ohne sich mit der Frage der Beeinträchtigung ihres Gewinns auseinandersetzen. Soweit die Vergütungskürzung im Einzelfall dennoch zum Tragen kommen sollte, dürfte sie nur einen verschwindend geringen Teil des Vergütungsanspruchs bezogen auf ein Kalenderjahr betreffen. Außerdem entfällt die Vergütung für den überschießend produzierten Strom nicht vollständig, sondern wird auf den jeweiligen Monatsmarktwert gekürzt.

2. Soweit die angegriffene Übergangsregelung auch an Art. 12 Abs. 1 oder an Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip zu messen sein sollte, ergäbe sich im Ergebnis nichts anderes. Die vorstehenden Ausführungen zu Inhalt und Grenzen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes gelten im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. hierzu BVerfGE 64, 72 <83>; 75, 246 <279>; 98, 265 <309>) sowie Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (vgl. hierzu etwa BVerfGE 88, 384 <403 ff.>; 116, 96 <130 ff.> jeweils m.w.N.) entsprechend.

41

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

42

Kirchhof

Eichberger

Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
20. September 2016 - 1 BvR 1299/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. September 2016 - 1 BvR 1299/15 - Rn. (1 - 42), http://www.bverfg.de/e/rk20160920_1bvr129915.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160920.1bvr129915