

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1387/15 -

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn G...,
2. des Herrn E...,
der L... GmbH & Co.KG,
3. vertreten durch ihre Komplementärin, diese vertreten
durch ihre Geschäftsführer ...

- Bevollmächtigte:

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

gegen § 101 Absatz 2 Nummer 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 angenommen.

G r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die durch § 101 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien in der Fassung des Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014 (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2014; BGBl I S. 1066) nach Auffassung der Beschwerdeführer bewirkte Verschärfung der Voraussetzungen, unter denen sie Zahlung des sogenannten „Landschaftspflegebonus“ nach § 27 Abs. 4 Nr. 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl I S. 2074 - EEG 2009) in Verbindung mit Nummer VI.2.c der Anlage 2 zum EEG 2009 verlangen können. 1

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 (EEG 2009) und das Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 28. Juli 2011 (BGBl I S. 1634 - EEG 2012) hielten an diesem Grundmodell des 3

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). Die Einzelheiten des Mindestvergütungsanspruchs, insbesondere dessen Höhe, wurden - allerdings in der Regel unter Schonung von Bestandsanlagen nur für nach Inkrafttreten neu in Betrieb genommener Anlagen (§ 21 Abs. 1 EEG 2004, § 66 Abs. 1 Satz 1 EEG 2009, § 66 Abs. 1 EEG 2012) - regelmäßig geändert (§ 8 EEG 2004, § 27 EEG 2009, §§ 27 ff. EEG 2012).

a) Im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2004 fand sich erstmals eine Regelung, nach der Biogasanlagenbetreiber durch den Einsatz von Landschaftspflegematerial zusätzliche Vergütungsansprüche erwerben konnten. Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 a) EEG 2004 erhöhte sich die Vergütung beim Einsatz von nachwachsenden Rohstoffen, unter anderem von Landschaftspflegematerial. Dadurch sollte der Begrenztheit von Abfallströmen begegnet werden und ein Beitrag zur Erschließung nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung geleistet werden (BTDrucks 15/2327, S. 29). Die genannte Vergütungserhöhung war allerdings von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig. So durfte das Landschaftspflegematerial keiner weiteren als der zur Ernte, Konservierung oder Nutzung in der Biomasseanlage erfolgten Aufbereitung oder Veränderung unterzogen werden (Nr. 1 a 2. Halbsatz), die Anlage musste ausschließlich für den Betrieb mit Stoffen nach Nr. 1 genehmigt sein oder ausschließlich solche Stoffe einsetzen (Nr. 2) und auf demselben Betriebsgelände durften keine Biomasseanlagen betrieben werden, in denen Strom aus sonstigen Stoffen gewonnen wurde (Nr. 3).

b) Im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 wurde der Vergütungsanspruch von Biogasanlagenbetreibern neu strukturiert. Der Grundvergütung in § 27 Abs. 1 EEG 2009 wurde eine zusätzliche Vergütung für den Einsatz nachwachsender Rohstoffe (im Folgenden: NawaRo-Bonus) an die Seite gestellt (§ 27 Abs. 4 Nr. 2 EEG 2009 in Verbindung mit der Anlage 2 zum EEG 2009). Dadurch sollte der Begrenztheit und einer Fehlleitung von Abfallströmen begegnet werden und ein Beitrag zur Erschließung nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung geleistet werden (BTDrucks 16/8148, S. 79 f.). Die Regelungen zum NawaRo-Bonus sahen die Möglichkeit vor, durch den Einsatz von Landschaftspflegematerial einen zusätzlichen Anspruch auf den sogenannten „Landschaftspflege-Bonus“ zu erwerben. Insoweit war in Nummer VI.2.c der Anlage 2 zum EEG 2009 eine Erhöhung des NawaRo-Bonus (dessen Höhe sich aus der Nummer VI.2.a der Anlage 2 zum EEG 2009 ergab) um 2,0 Cent für den Fall des überwiegenden Einsatzes von Pflanzen oder Pflanzenbestandteilen vorgesehen, die im Rahmen der Landschaftspflege anfallen. Dadurch sollten Anreize zur Verwendung eines Mindestanteils von Pflanzen oder Pflanzenbestandteilen aus der Landschaftspflege gesetzt werden, um Flächenkonkurrenzen im Biomassebereich zu begegnen (BTDrucks 16/9477, S. 32).

Nummer VI.2.c der Anlage 2 zum EEG 2009 lautet:

„Der Bonus nach Buchstabe a erhöht sich für Strom aus Biogasanlagen bis einschließlich einer Leistung von 500 Kilowatt nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und 2 um 2,0 Cent pro Kilowattstunde, wenn zur Stromerzeugung überwiegend Pflanzen oder Pflanzenbestandteile, die im Rahmen der Landschaftspflege anfallen, eingesetzt werden. Der Anteil ist durch ein Gutachten einer Umweltgutachterin oder eines Umweltgutachters mit einer Zulassung für den Bereich Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energien nachzuweisen.“

Weder § 27 Abs. 4 Nr. 2 noch die Anlage 2 definierten den Begriff des „überwiegenden Einsatzes von Pflanzen oder Pflanzenbestandteilen, die im Rahmen der Landschaftspflege anfallen“, näher. Die „Clearingstelle EEG“ (vgl. § 57 EEG 2009, im Folgenden „Clearingstelle“) veröffentlichte eine „Empfehlung“ vom 24. September 2009 - 2008/48 - (im Folgenden: Empfehlung 2008/48), in der sie sich für folgendes Verständnis aussprach:

„1. Pflanzen oder Pflanzenbestandteile fallen dann im Rahmen der

Landschaftspflege an, wenn sie bei Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung eines bestimmten Zustands der Natur und Landschaft anfallen. Der Begriff des Landschaftspflegematerials ist aktivitätsbezogen und weit auszulegen; er umfasst auch Materialien aus forst- und landwirtschaftlicher sowie gartenbaulicher Tätigkeit, sofern diese vorrangig der Landschaftspflege dient.

(a) Für ein „Anfallen“ im Rahmen der Landschaftspflege spricht eine widerlegliche Vermutung, wenn Schnitt- und Mahdgut auf folgenden Flächen anfällt:

- gesetzlich geschützte Biotope,
- besonders geschützte Natur- und Landschaftsteile,
- Vertragsnaturschutzflächen, Flächen aus Agrarumwelt- oder vergleichbaren Förderprogrammen,
- Flächen, auf denen die Bewirtschaftungsauflagen der o.a. Programme freiwillig eingehalten werden sowie
- Flächen, auf denen vegetationstechnische Pflegemaßnahmen durchgeführt werden, einschließlich u.a. des hierbei anfallenden Straßenbegleitgrüns/-holzes, kommunalen Grasschnitts, Grünschnitts aus der privaten und öffentlichen Garten- und Parkpflege sowie von Golf- und Sportplätzen und von Randstreifen von Gewässern.

(b) Indizien dafür, dass die Tätigkeiten auf anderen als auf den unter (a) genannten Flächen vorrangig der Landschaftspflege dienen, sind der Verzicht auf den Einsatz von mineralischem Dünger und von chemischen Pflanzenschutzmitteln ab Kalenderjahresbeginn bis zum Anfallen der Pflanzen oder Pflanzenbestandteile sowie die maximale zweischürige Mahd pro Kalenderjahr.“

c) Im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2012 wurde der Vergütungsanspruch von Biogasanlagenbetreibern erneut umstrukturiert. Die in § 27 Abs. 1 EEG 2012 geregelte Grundvergütung konnte danach durch den Einsatz bestimmter Stoffe gemäß § 27 Abs. 2 EEG 2012 aufgewertet werden. In diesem Rahmen wurde auch die Zusatzvergütung für den Einsatz von Landschaftspflegematerial fortgeführt. Die maßgebliche Nummer 5 der Anlage 3 (zu § 2a Absatz 1 und 2) der Biomasseverordnung sah als Einsatzstoffe der Einsatzstoffvergütungskategorie II vor:

„Landschaftspflegematerial einschließlich Landschaftspflegegras. Als Landschaftspflegematerial gelten alle Materialien, die bei Maßnahmen anfallen, die vorrangig und überwiegend den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes dienen und nicht gezielt angebaut wurden. Marktfrüchte wie Mais, Raps oder Getreide sowie Grünschnitt aus der privaten oder öffentlichen Garten- und Parkpflege oder aus Straßenbegleitgrün, Grünschnitt von Flughafengrünland und Abstandsflächen in Industrie- und Gewerbegebieten zählen nicht als Landschaftspflegematerial. Als Landschaftspflegegras gilt nur Grünschnitt von maximal zweischürigem Grünland.“

3. Das am 1. August 2014 in Kraft getretene Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014 hat die Vergütung von nach Inkrafttreten in Betrieb genommenen Biogasanlagen ein weiteres Mal umstrukturiert (§§ 28, 44 ff. EEG 2014). Die Vergütung von Bestandsanlagen ist zwar wiederum im Grundsatz unangetastet geblieben (§ 100 Abs. 1 EEG 2014); allerdings sieht die hier mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Regelung des § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 vor, dass der Landschaftspflegebonus nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 für Bestandsanlagen künftig nur noch dann geltend gemacht werden kann, wenn Landschaftspflegematerial im Sinne des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2012 zum Einsatz kommt. Dadurch soll der unter dem Begriff „Landschaftspflegemais“ bekannt gewordenen Fehlentwicklung entgegengewirkt werden; dabei wurden insbesondere landwirtschaftlich erzeugte Feldfrüchte als Landschaftspflegematerial zertifiziert, wodurch Anlagenbetreiber ungerechtfertigt

erhöhte Vergütungserlöse zulasten der umlagepflichtigen Letztverbraucher generierten (BTDrucks 18/1304, S. 181 f.).

§ 101 Abs. 2 EEG 2014 lautet:

10

„Für Strom aus Anlagen, die nach dem am 31. Dezember 2011 geltenden Inbetriebnahmebegriff vor dem 1. Januar 2012 in Betrieb genommen worden sind,

1. besteht der Anspruch auf Erhöhung des Bonus für Strom aus nachwachsenden Rohstoffen nach § 27 Abs. 4 Nummer 2 in Verbindung mit Anlage 2 Nummer VI.2.c zu dem Erneuerbare-Energien-Gesetz in der am 31. Dezember 2011 geltenden Fassung ab dem 1. August 2014 nur, wenn zur Stromerzeugung überwiegend Landschaftspflegematerial einschließlich Landschaftspflegegras im Sinne von Anlage 3 Nummer 5 zur Biomasseverordnung in der am 31. Juli 2014 geltenden Fassung eingesetzt werden,

2. (...)

II.

1. Der Beschwerdeführer zu 1) betreibt zwei Biogasanlagen mit einer installierten Leistung von insgesamt 500 kW, die im Jahr 2005 in Betrieb genommen worden sind. Ab dem Jahr 2012 habe er, nachdem er die Anlage unter Aufwendung erheblicher finanzieller Mittel entsprechend hergerichtet habe, den Landschaftspflegebonus nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 in Anspruch genommen. Hierzu habe er Grassilage aus Naturschutzgebieten oder von Flächen verwendet, die sonst besonders geschützt seien. Das eingesetzte Substrat habe den Anforderungen des Landschaftspflegebonus entsprochen, was jährlich durch Umweltgutachter bestätigt worden sei. Die angegriffene Regelung bewirke, dass der Einsatz dieses identischen Substrats nicht mehr zur Geltendmachung des Landschaftspflegebonus berechtige. 11

2. Der Beschwerdeführer zu 2) betreibt eine Biogasanlage mit einer installierten Leistung von 615 kW. Diese war zunächst mit einer Leistung in Höhe von 330 kW im Jahr 2003 in Betrieb genommen worden, wurde im Jahr 2009 auf 585 kW und im Jahr 2012 auf die heutige Leistungsfähigkeit ausgebaut. Ab dem Jahr 2011 habe er den Landschaftspflegebonus nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 in Anspruch genommen. Hierzu habe er überwiegend selbst im Rahmen von Agrarumweltprogrammen unter Wahrung bestimmter ökologischer Standards angebaute Marktfrüchte - insbesondere Energiemais - eingesetzt. Auch er könne wegen der angegriffenen Bestimmung sein Substrat nun nicht mehr einsetzen, um den Landschaftspflegebonus in Anspruch zu nehmen. 12

3. Die Beschwerdeführerin zu 3) betreibt zwei Biogasanlagen, von denen eine im Jahr 2010, die andere im Jahr 2012 in Betrieb gegangen ist. Seit der Inbetriebnahme beider Anlagen setze sie überwiegend Energiemais ein, den ihre Gesellschafter im Rahmen von Agrarumweltprogrammen unter Wahrung bestimmter ökologischer Standards anbauten. Hierfür beanspruche sie auf Grundlage von umweltgutachterlichen Zertifikaten den Landschaftspflegebonus nach dem EEG 2009. Wegen der angegriffenen Bestimmung könne sie das Substrat nun nicht mehr einsetzen, um den Landschaftspflegebonus zu beanspruchen. 13

III.

Mit ihrer gegen § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 gerichteten Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 14, Art. 12 GG und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes. 14

1. Die angegriffene Regelung sei unvereinbar mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 20 Abs. 3 GG. 15

a) Der angegriffenen Regelung komme zumindest unechte Rückwirkung zu, denn die rechtlichen Folgen für ein Verhalten in der Vergangenheit, die Investitionen in die Biogasanlage und Anlagentechnik sowie in die konkreten Einsatzstoffe, würden nachträglich für die Zukunft geändert. Die Definition des Landschaftspflegematerials sei durch die hier angegriffene Bestimmung nachträglich derart verschärft 16

worden, dass sie kaum noch - jedenfalls nicht mit gleichem Aufwand und dem zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Gesetzesänderung bereits erworbenen Material - einzuhalten sei. Der Begriff der „Pflanzen oder Pflanzenbestandteile, die im Rahmen der Landschaftspflege anfallen“, sei im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 nicht definiert gewesen. Die Clearingstelle habe die Voraussetzungen für den Erhalt des Landschaftspflegebonus im Rahmen einer Empfehlung konkretisiert. Dieser Auslegung sei besonderes Gewicht beizumessen. Es sei - entgegen der Gesetzesbegründung - ganz offensichtlich, dass die präzise und detaillierte Regelung in § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 eine Änderung der Rechtslage bewirke und nicht der Auslegung durch die Clearingstelle entspreche. Soweit geltend gemacht werde, dass die angegriffene Norm lediglich deklaratorisch klarstellenden Charakter habe (BTDrucks 18/1304, S. 182), sei dies wenig überzeugend. Denn die angegriffene Regelung bewirke, dass andere vertretbare Auslegungen der früheren Rechtslage unterbunden würden.

b) Sie hätten auch darauf vertrauen dürfen, dass sich die Rechtslage nicht ändere. 17

aa) Ihr Vertrauen darauf, für die Einspeisung von Strom aus ihren Biogasanlagen eine bestimmte Vergütung für eine bestimmte Dauer zu erhalten, sei von Verfassungs wegen geschützt. Insoweit sei ihnen eine bestimmte Vergütung für 20 Jahre zuzüglich des Inbetriebnahmejahres versprochen worden. Teil dieses Versprechens sei es auch gewesen, dass und unter welchen Voraussetzungen zusätzlich noch ein Landschaftspflegebonus gewährt werde. Die Inanspruchnahme des Landschaftspflegebonus sei hier auch nicht entgegen der gesetzgeberischen Regelungsintention oder gar in missbräuchlicher Weise erfolgt (unter Verweis auf BVerfGE 122, 374). Ihr Vertrauen sei trotz der Auslegungsbedürftigkeit des Begriffs „Landschaftspflegematerial“ schutzwürdig gewesen. Die Clearingstelle habe diesen Begriff einer verständlichen und in der Praxis anerkannten Auslegung zugeführt. Dass Vertrauensschutz auch für auslegungsbedürftige Normen gewährt werden müsse, sehe das Bundesverfassungsgericht ebenfalls so (unter Verweis auf BVerfGE 135, 1 <14>). 18

bb) Sie hätten erhebliche Dispositionen im Vertrauen auf den Fortbestand der Regelung getätigt, die nunmehr frustriert seien. 19

cc) Die rückwirkende Gesetzesänderung sei unzulässig. Insbesondere sei die angegriffene Regelung nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. 20

(1) Ihre Belastung sei massiv. Ihre wirtschaftlichen Einbußen seien erheblich. Die Vergütung werde zwischen 8 % und 10 % gekürzt. So verlören sie jährlich zwischen 72.000 € und 88.000 €, bezogen auf den ihnen verbleibenden Förderzeitraum also zwischen 737.000 € und 1,2 Mio. €. Auch die Investitionen in bereits erworbene Einsatzsubstrate rentierten sich voraussichtlich nicht. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass zu der faktischen Abschaffung des Landschaftspflegebonus weitere Belastungen für Bestandsbiogasanlagenbetreiber hinzukämen. Erhebliche Einbußen ergäben sich etwa aus der Begrenzung der vergütungsfähigen Strommenge auf die Höchstbemessungsleistung beziehungsweise 95 % der am 31. Juli 2014 installierten Leistung gemäß § 101 Abs. 1 EEG 2014. 21

(2) Angesichts ihrer Betroffenheit und der als gering einzustufenden Interessen des Gesetzgebers, die Inanspruchnahme des Landschaftspflegebonus für den Einsatz von Gras und Marktfrüchten auszuschließen und dadurch die EEG-Umlage zu begrenzen, müsse die Abwägung zu ihren Gunsten ausfallen. Auch das Fehlen einer Übergangsregelung sei mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes nicht vereinbar. 22

c) Damit verletze die angegriffene Bestimmung Art. 14 Abs. 1 GG; die Vergütungsansprüche aus dem EEG fielen als vermögenswerte Rechtspositionen in den Schutzbereich des Art. 14 GG, weil der Gesetzgeber sie verbindlich für einen bestimmten Vergütungszeitraum zugesagt habe. Im Rahmen der Rechtfertigung dieses Eingriffs sei dem den Beschwerdeführern zukommenden Vertrauensschutz nicht hinreichend Genüge getan worden. 23

d) Außerdem greife die angegriffene Bestimmung in Art. 12 Abs. 1 GG ein. Im Rahmen der Rechtfertigung dieses Eingriffs sei dem den Beschwerdeführern zukommenden Vertrauensschutz nicht hinreichend Genüge getan worden. 24

IV.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen. 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). 25

1. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) ist unzulässig. Sie genügt nicht den Begründungsanforderungen aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG. 26

Die Begründung von Verfassungsbeschwerden erfordert danach eine substantiierte Auseinandersetzung mit dem zugrunde liegenden einfachen Recht und mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorgetragenen Sachverhalts; die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ist hinreichend deutlich darzulegen (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>); dazu gehört auch, dass der Beschwerdeführer seine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit ausreichend substantiiert (vgl. BVerfGE 40, 141 <156>; 79, 1 <15>). 27

Die Beschwerdeführer zu 1) und 2) werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Soweit sie sich auf das Versprechen eines Landschaftspflegebonus im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 berufen, werden die entscheidenden Fragen von ihnen völlig unzureichend erörtert. 28

a) Die Beschwerdeführer legen die tatsächlichen und einfachrechtlichen Rahmenbedingungen für ihren jeweiligen Vergütungsanspruch nicht hinreichend dar. Ihre Vergütung bemisst sich nicht ohne weiteres nach dem Vergütungsregime des Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009, das den Landschaftspflegebonus in seinem § 27 Abs. 4 Nr. 2 in Verbindung mit Nummer VI.2.c der Anlage 2 begründete. Denn die Inbetriebnahme ihrer Anlagen erfolgte unter dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000 beziehungsweise dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2004, unter Geltung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2009 wurden lediglich Veränderungen an den Anlagen vorgenommen. Bei Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 blieb das Vergütungsregime von Bestandsanlagen im Grundsatz aber unberührt; durch die Vornahme von Veränderungen an den Anlagen wurde hingegen nicht notwendig der neue Vergütungsanspruch erworben. Die Beschwerdeführer legen nicht nachvollziehbar dar, dass sie einfachrechtlich dennoch zur Geltendmachung des Landschaftspflegebonus berechtigt seien. 29

b) Die Beschwerdeführer lassen in der Konsequenz des aufgezeigten Mangels auch nicht erkennen, worauf sich ihr von Verfassungs wegen geschütztes Vertrauen gegründet haben soll. Sie begründen weder, dass sie ein solches auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000 und das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2004 stützen können (aa), noch dass es auf dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 gründe (bb). 30

aa) Die Beschwerdeführer zu 1) und zu 2) durften wegen der Vergütungsgarantien in § 9 Abs. 1 EEG 2000 und § 12 Abs. 3 Satz 1 EEG 2004 zwar möglicherweise darauf vertrauen, dass der durch Inbetriebnahme erworbene Vergütungsanspruch für die kommenden 20 Jahre zuzüglich des Inbetriebnahmejahres unangetastet bleiben wird. Die Vergütungsregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2000 und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2004, unter deren Geltung die Anlagen der Beschwerdeführer zu 1) und 2) in Betrieb genommen wurden, sahen aber keinen oder nur in sehr engen Grenzen (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1 a, Nr. 2 und Nr. 3 EEG 2004) einen Landschaftspflegebonus vor. Ein den Beschwerdeführern zu 1) und 2) danach zuteilwerdender verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz dürfte sich aus diesem Grunde schon nicht auf den durch die angegriffene Regelung betroffenen Landschaftspflegebonus aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 erstrecken. 31

bb) Biogasanlagenbetreiber, die ihre Anlagen unter Geltung des Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 in Betrieb genommen haben, könnten wegen der Vergütungsgarantie in § 21 Abs. 2 Satz 1 EEG 2009 zwar in verfassungsrechtlich schutzwürdiger Weise darauf vertraut haben, dass der durch Inbetriebnahme erworbene Vergütungsanspruch nebst des Landschaftspflegebonus für die kommenden 20 Jahre zuzüglich des Inbetriebnahmejahres im Wesentlichen unberührt bleiben werde. 32

Ob und inwieweit jedoch den Beschwerdeführern zu 1) und 2), die ihre Biogasanlagen schon vor Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2009 in Betrieb genommen und unter Geltung des genannten Gesetzes lediglich Veränderungen an den Anlagen vorgenommen haben, ein verfassungsrechtlich verfestigter Vertrauensschutz auf den dauerhaften Bestand der um den Landschaftspflegebonus erhöhten Vergütung nach § 21 Abs. 2 Satz 1 EEG 2009 zustehen könnte, wird von den Beschwerdeführern nicht erörtert.

2. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3), die jedenfalls eine ihrer zwei Anlagen unter der Geltung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2009 in Betrieb genommen hat, hat ebenfalls keinen Erfolg. Auch sie ist unsubstantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG), jedenfalls aber unbegründet. 33

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 (auch offen gelassen in BVerfGE 122, 374 <385 f.>). Denn auch unter dieser Prämisse ist eine Grundrechtsverletzung nicht festzustellen. 34

a) Es ist auf Grundlage des Vorbringens der Beschwerdeführerin zu 3) nicht erkennbar, dass die angegriffene Regelung sie in einem verfassungsrechtlich geschützten Vertrauen beeinträchtigt. Zwar entfaltet die angegriffene Regelung unechte Rückwirkung (aa); dass die Beschwerdeführerin zu 3) berechtigtes Vertrauen auf die Gewährung des Landschaftspflegebonus für den Einsatz von Feldfrüchten hätte aufbauen dürfen, ist aber nicht hinreichend dargelegt (bb). 35

aa) § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 kommt grundsätzlich keine „echte“, sondern „unechte“ Rückwirkung zu. 36

(1) 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>). 37

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>). 38

Gemessen daran kommt der angegriffenen Regelung grundsätzlich unechte Rückwirkung zu. Die Rechtsfolgen von § 101 Abs. 2 Nr. 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. Den Biogasanlagen, die unter dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 in Betrieb genommen wurden, war der Vergütungsanspruch, zu dem auch der Landschaftspflegebonus in seiner konkreten Gestalt gehörte, für einen Zeitraum von 20 Jahren zuzüglich des Inbetriebnahmejahres versprochen worden (§ 21 Abs. 2 Satz 1 EEG 2009). Dieser Zeitraum war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der angegriffenen Regelung noch nicht abgelaufen. 39

(2) Mit § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 geht dabei grundsätzlich auch eine Entwertung des nach zuvor geltender Rechtslage bestehenden Rechts von Biogasanlagenbetreibern einher, für den Einsatz 40

bestimmter Substrate den Landschaftspflegebonus verlangen zu können. Insbesondere weist die angegriffene Regelung insoweit - entgegen der Gesetzesbegründung (BTDrucks 18/1304, S. 181 f.) - nicht lediglich klarstellenden, sondern konstitutiven Charakter auf.

(a) Die Maßstäbe zur Beurteilung dieser Frage, für die es maßgeblich auf den Vergleich der Inhalte des alten und des neuen Rechts ankommt, sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend geklärt (BVerfGE 135, 1 <14 ff. Rn. 41 ff.>). Danach ist eine Vorschrift aus verfassungsrechtlicher Sicht stets schon dann als konstitutiv rückwirkend anzusehen, wenn sie sich für oder gegen eine vertretbare Auslegung einer Norm entscheidet und damit ernstliche Auslegungszweifel im geltenden Recht beseitigt (BVerfGE 135, 1 <15 Rn. 46>). 41

(b) Gemessen daran wirkt die angegriffene Regelung konstitutiv. Es ist angesichts der Offenheit des Tatbestandes zum Landschaftspflegebonus im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 offensichtlich, dass durch die angegriffene Bestimmung, die im Vergleich zur bis dahin bestehenden Anwendungspraxis eine besondere tatbestandliche Enge kennzeichnet, andere vertretbare Auffassungen ausgeschlossen werden. 42

bb) Der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3) lässt sich aber nicht hinreichend entnehmen, dass sie berechtigtes Vertrauen auf die Gewährung des Landschaftspflegebonus für den Einsatz von Feldfrüchten hätte aufbauen dürfen. 43

Der Verfassungsbeschwerde muss sich insoweit nicht nur entnehmen lassen, dass einer Regelung grundsätzlich rückwirkende Kraft zukommt; vielmehr setzt die nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG erforderliche Darlegung einer Betroffenheit darüber hinaus voraus, dass erkennbar wird, dass diese rückwirkende Kraft eine schutzwürdige Vertrauensposition gerade auch desjenigen entwertet, der sich gegen sie wendet. Diesem Darlegungserfordernis hat die Beschwerdeführerin zu 3) nicht Genüge getan. 44

Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Beschwerdeführerin zu 3) folgt nicht allein daraus, dass diese den Landschaftspflegebonus in der Vergangenheit unter Einsatz von Feldfrüchten mit Erfolg geltend gemacht hat. Zwar ist die Rechtsprechung - soweit ersichtlich - mit dieser Frage bisher nicht befasst worden (vgl. von Bredow/Hennig, in: Frenz/Müggenborg/Cosack/Ekardt, EEG, 4. Aufl. 2015, § 101 Rn. 36). Ein Blick in das einschlägige Schrifttum macht aber deutlich, dass die Frage der Zulässigkeit dieser Praxis auf Grundlage des Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 unter den Stichworten „Landschaftspflegemais“ (so die Gesetzesbegründung BTDrucks 18/1304, S. 181 f.) beziehungsweise „Vermaisung der Landschaft“ (Müller, ZUR 2012, S. 22 <26> m.w.N.) überwiegend ablehnend beurteilt wurde (vgl. Kruschinski, Biogasanlagen als Rechtsproblem, 2010, S. 287 ff.; Wedemeyer, NAU-Programm: Landschaftspflegebonus für Mais?, in: Land & Forst 2010, S. 44; Rostankowski/Vollprecht, in: Altrock/Oschmann/Theobald, EEG, 3. Aufl. 2011, Anlage 2, Rn. 23; Müller, ZUR 2012, S. 22 <26> m.w.N.; ders., in: Säcker, EEG 2014, 3. Aufl. 2015, § 101 Rn. 18 ff.). 45

Auch aus dem weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin zu 3) ergibt sich nicht, dass sie auf der Grundlage des alten Rechts berechtigtes Vertrauen auf die Gewährung des Landschaftspflegebonus für den Einsatz von Feldfrüchten hätte aufbauen dürfen. Es reicht insoweit insbesondere auch nicht aus, dass die Beschwerdeführerin sich auf die Empfehlung 2008/48 der Clearingstelle beruft. Nach Nr. 1 (a) 3. Spiegelstrich dieser Empfehlung kommen Feldfrüchte zwar als Landschaftspflegematerial in Betracht, wenn sie - wie wohl die von der Beschwerdeführerin zu 3) eingesetzten - als Schnitt- und Mahdgut von Vertragsnaturschutzflächen, Flächen aus Agrarumwelt- oder vergleichbaren Förderprogrammen stammen. Dass die von dem Bemühen um eine sinngerechte Auslegung der Nr. VI.2.c der Anlage 2 zum EEG 2009 getragene Empfehlung der Clearingstelle den Begriff des Landschaftspflegematerials aber dahingehend verstanden wissen wollte, dass auch gezielt zum Zwecke des Einsatzes als Landschaftspflegematerial gezogene Feldfrüchte erfasst sein sollten, ist schon früh bezweifelt worden (vgl. Wedemeyer, NAU-Programm: Landschaftspflegebonus für Mais?, in: Land & Forst 2010, S. 44; siehe auch die Nachweise bei Müller, ZUR 2012, S. 22 <26>). Die Anpflanzung von Marktpflanzen dient nicht der Landschaftspflege, sondern macht sie als Landwirtschaft gerade erforderlich (Poppe, in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter, Biogasanlagen im EEG, 4. Aufl., § 26 Rn. 52). So lässt sich auch dem Votum der Clearingstelle vom 28. Oktober 2013 - 46

2013/9 -, das der aus einer „missverständlichen Formulierung“ (Müller, in: Säcker, EEG 2014, 3. Aufl. 2015, § 101 Rn. 18) entstandenen „Fehlentwicklung“ (Müller, in: Säcker, EEG 2014, 3. Aufl. 2015, § 101 Rn. 19) entgegenwirken will, entnehmen, dass zusätzlich zu den Voraussetzungen nach Nr. 1 (a) 3. Spiegelstrich der Empfehlung 2008/48 auch das Schutzniveau der unter Nr. 1 (b) dieser Empfehlung aufgeführten Indizien eingehalten werden müsse. Mit der Wahrung dieser Anforderungen setzt die Beschwerdeführerin zu 3) sich aber nicht in der erforderlichen Weise auseinander. Aus ihrem Vorbringen wird weder klar, wann ein Pflanzenschutzmittel bei ihr zum Einsatz kommt und welcher Art es ist, noch verhält die Beschwerdeführerin zu 3) sich zu der weiteren Frage, ob die Feldfrüchte der Empfehlung gemäß unter Verzicht auf den Einsatz mineralischen Düngers angebaut werden.

b) § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 verstößt in Bezug auf den Einsatz von Feldfrüchten aber auch in der Sache - die Beeinträchtigung der Beschwerdeführerin zu 3) in Vertrauensschutzpositionen unterstellt - nicht gegen die insoweit an unecht rückwirkende Gesetze zu stellenden Anforderungen. 47

Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip können sich Grenzen der Zulässigkeit von unecht rückwirkenden Gesetzen ergeben. Diese Grenzen sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist 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). 48

Diese Grenzen verletzt § 101 Abs. 2 Nr. 1 EEG 2014 für die Beschwerdeführerin zu 3) nicht. 49

Der - verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende (zum Maßstab BVerfGE 124, 300 <331>) - Zweck der angegriffenen Regelung liegt insbesondere darin, der unter dem Begriff „Landschaftspflegemais“ bekannt gewordenen Fehlentwicklung, der die üblicherweise von Monokulturen hervorgerufenen negativen Auswirkungen zugeschrieben werden, Einhalt zu gebieten (BTDrucks 18/1304, S. 182). Die Regelung ist zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und auch angemessen. Insbesondere wird die Beschwerdeführerin zu 3) auch unter Berücksichtigung der ihr drohenden wirtschaftlichen Nachteile nicht unangemessen belastet. 50

aa) Zwar kommt den Bestandsinteressen von Biogasanlagenbetreibern in der Abwägung im Grundsatz ein nicht nur unerhebliches Gewicht zu. Denn diese durften, nachdem den Biogasanlagenbetreibern gesetzlich ein bestimmter Vergütungsanspruch nebst einem unter bestimmten Voraussetzungen gewährten Landschaftspflegebonus für 20 Jahre zuzüglich des Inbetriebnahmejahres versprochen worden war, in von Verfassungen wegen schutzwürdiger Weise grundsätzlich davon ausgehen, dass die Voraussetzungen, unter denen dieser Landschaftspflegebonus gewährt wird, innerhalb des genannten Zeitraumes nicht verschärft werden. Dies gilt auch, soweit es sich bei den Regelungen zum Landschaftspflegebonus im Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009 um eine unbestimmte Regelung handelt (vgl. BVerfGE 135, 1 <23 f. Rn. 66 ff.>). 51

bb) Die im Grundsatz gewichtigen Bestandsinteressen sind durch die angegriffene Bestimmung tatsächlich aber nur geringfügig beeinträchtigt. Die Verschärfung der Voraussetzungen für den Erhalt des Landschaftspflegebonus betrifft lediglich einen mit Blick auf den gesamten Vergütungsanspruch vergleichsweise geringen Teil desselben. Dass ihr eine Belastung drohte, die etwa die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Anlage insgesamt in Frage stellen würde, ist danach nicht erkennbar. 52

cc) Vor diesem Hintergrund vermögen die Bestandsinteressen das gesetzgeberische Änderungsinteresse, das sein besonderes Gewicht aus der wirksamen Bekämpfung einer Fehlentwicklung bezieht, nicht zu überwiegen. 53

c) Soweit die angegriffene Übergangsregelung auch an Art. 12 Abs. 1 GG 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 auch 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. 54

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 55

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

56

Kirchhof

Eichberger

Britz