



Ausarbeitung

Streichung des „Gülle-Bonus“ im EEG
Verfassungsrechtliche Zulässigkeit



Streichung des „Gülle-Bonus“ im EEG

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Verfasser/in:

[REDACTED]

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 – 3000 – 048/13

Abschluss der Arbeit:

28. März 2013

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

1. Einleitung

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) am 13. Februar 2013 den Vorschlag unterbreitet, das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien – Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)¹ – in einigen Punkten zu ändern. In Nr. 1.4 dieser Stellungnahme wird unter anderem vorgeschlagen, den „Gülle-Bonus“ für Anlagen, die vor dem 1. Januar 2009 in Betrieb genommen wurden, zu streichen. Eine solche Maßnahme würde Anlagen betreffen, die zwischen den Jahren 2004 und 2008 in Betrieb genommen wurden.

Im Folgenden wird zuerst dargestellt, wie der „Gülle-Bonus“ rechtlich in der Systematik des EEG einzuordnen ist, um anschließend auf dieser Grundlage die verfassungsrechtliche Zulässigkeit seiner Streichung für die oben erwähnten Anlagen ab dem 1. August 2013 zu prüfen.

2. Rechtliche Einordnung des „Gülle-Bonus“

Für Strom aus Anlagen, die ausschließlich erneuerbare Energien oder Grubengas einsetzen, wird nach den §§ 16 ff. EEG eine sog. **Einspeisevergütung** gezahlt. Sie wird **von den Netzbetreibern** im Sinne des § 3 Nr. 8 EEG, also den Betreibern von Netzen aller Spannungsebenen für die allgemeine Versorgung mit Elektrizität, **an die Anlagebetreiber** im Sinne des § 3 Nr. 2 EEG, also diejenigen, welche unabhängig vom Eigentum die Anlage im Sinne des § 3 Nr. 1 EEG für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas nutzen, entrichtet. Zwischen den zwei Parteien besteht gemäß § 4 EEG ein **gesetzliches Schuldverhältnis**; von den Vorgaben des Gesetzes zur Preisermittlung darf durch vertragliche Regelung grundsätzlich nicht zu Lasten der Anlagebetreiber abgewichen werden (§ 4 Abs. 2 EEG).²

Die Regelungen der §§ 16 ff. EEG betreffen also auf den ersten Blick nur die Beziehung zwischen privatrechtlich handelnden Parteien. In der **Verpflichtung der Netzbetreiber**, für den abgenommenen Strom **eine staatlich vorgegebene Vergütung an die Anlagebetreiber zu zahlen**, könnte man aber eine jedenfalls mittelbare Form einer **Subventionierung** letzterer sehen. Deswegen wird die Meinung vertreten, dass es sich bei der Einspeisevergütung um eine **Sonderabgabe** mit der Folge der Anwendung der Art. 104a ff. GG handele.³ Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings bereits in einem Beschluss vom 9. Januar 1996 in Bezug auf das Vorläufergesetz, § 3 Abs. 1 des Stromeinspeisungsgesetz⁴, klargestellt, dass die „Regelung als **reine Preisfestsetzung ohne abgabenrechtlichen Charakter** zu begreifen“ sei und deswegen die Anwendbarkeit der Vorschriften der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) bezweifelt.⁵ Das Gericht hat vor allem darauf verwiesen,

1 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist.

2 Vgl. Salje, EEG 2012 Kommentar, 6. Auflage, 2012, § 16, Rn. 1 f., 15 ff.

3 Vgl. Manssen, Die EEG-Umlage als verfassungswidrige Sonderabgabe, DÖV, 2012, S. 499 ff.; ders., Die Zukunft der EEG-Umlage – weiter auf verfassungswidrigen Wegen?, Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 62 (2012), Heft 11, S. 49 ff.

4 Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7. Dezember 1990, BGBl. I 1990, 2633, aufgehoben durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) sowie zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und des Mineralölsteuergesetzes vom 29. März 2000, BGBl. I 2000, 305.

dass **zwischen dem Ziel und dem Mittel staatlichen Handelns** zu unterscheiden sei. So führe die Vergleichbarkeit der Ziele, die mit einer Sonderabgabe und der Einspeisevergütung verfolgt werden, nicht zwangsläufig zu der Qualifizierung letzterer als Abgabe. Eine öffentliche Abgabe liege nur vor, wenn das Aufkommen aus dieser Abgabe zugunsten der öffentlichen Hand wirke.

Des Weiteren hatte sich der Europäische Gerichtshof mit der Frage zu befassen, ob Einspeisevergütungen als staatliche Beihilfen im Sinne des gegenwärtigen Art. 107 Abs. 1 AEUV⁶ einzustufen seien. Er verneinte dies mit dem Argument, dass „die Verpflichtung privater Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu festgelegten Mindestpreisen nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Übertragung staatlicher Mittel auf die Unternehmen (führt), die diesen Strom erzeugen“.⁷

Nach alledem ist festzuhalten, dass die Regelungen über Einspeisevergütungen weder an den Vorschriften des Rechts der Europäischen Union, noch an denen der deutschen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) zu messen sind.

Der „Gülle-Bonus“ wurde aufgrund des Punktes **VI. 2 b) der Anlage 2 zum EEG 2009**⁸ bis zum 31. Dezember 2011 und wird auch weiterhin gemäß § 66 Abs. 1 EEG auf dieser Rechtsgrundlage für Anlagen, die vor dem 1. Januar 2012 in Betrieb genommen wurden, gewährt. Seit dem 1. Januar 2012 wurde der Inhalt von Punkt VI. 2. b) der Anlage 2 zum EEG 2009 im Wesentlichen in den jetzigen § 27b EEG überführt, dessen Absätze 1, 3, 4 und 5 auch auf die erwähnten Fälle gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 13 EEG entsprechende Anwendung finden. Bei dem „**Gülle-Bonus**“ handelt es sich also um einen **besonderen Fall der Einspeisevergütung**.

Der **Bonus** wird **dann** von den Netz- an die Anlagebetreiber **gezahlt**, wenn der **Strom aus Biogas stammt, das durch den Einsatz einer gewissen Quantität an Gülle hergestellt** wurde. Was unter dem Begriff „Gülle“ verstanden werden kann, ist gemäß § 3 Nr. 4b EEG der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 1), die durch die Richtlinie 2010/63/EU (ABl. L 276 vom 20.10.2010, S. 33) geändert worden ist, zu entnehmen.

3. Zulässigkeit der Streichung des „Gülle-Bonus“

3.1. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsschutz)

Die Streichung des „Gülle-Bonus“ könnte in den Eigentumsschutz der Anlagebetreiber nach Art. 14 Abs. 1 GG eingreifen. Zu dem Schutzbereich dieses Grundrechts gehört allerdings nicht die

5 BVerfG NJW 1997, 573 f.

6 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. der EU C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47-390.

7 EuGH, Urteil vom 13. März 2001, C 379/98, Rn. 59.

8 Erneuerbare-Energie-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I, S. 2704).

„Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann“.⁹ Der Wegfall des „Gülle-Bonus“ würde voraussichtlich nur dazu führen, dass die bisher davon profitierenden Anlagebetreiber nicht mehr Gewinne in gleicher Höhe wie bisher erzielen könnten; der **Schutzbereich** von Art. 14 Abs. 1 GG wäre hiervon **nicht betroffen**.

3.2. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG

Die Streichung des „Gülle-Bonus“ könnte ferner in den Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen. Dieses **Grundrecht gewährleistet** den einzelnen Marktteilnehmern jedoch **nicht den Bestand von existierenden Rahmenbedingungen am Markt**. Das Bundesverfassungsgericht geht vielmehr davon aus, dass die Änderung der bestehenden „Wettbewerbsbedingungen“ möglich sei, sodass jedenfalls aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht ein „Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilhabe oder auf künftige Erwerbsmöglichkeiten“ abgeleitet werden könne.¹⁰ Durch das Vergütungssystem des EEG werden zur Förderung der erneuerbaren Energie Anlagen, die Strom aus erneuerbaren Quellen erzeugen, auf dem Markt privilegiert. Durch den „Gülle-Bonus“ werden für bestimmte Anlagebetreiber, welche die im EEG geregelten Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, günstige Wettbewerbsbedingungen geschaffen, die durch eine Streichung dieser Vergütung wegfallen würden. Hierbei werden aber nur die Rahmenbedingungen geändert. Der **Schutzbereich** von Art. 12 Abs. 1 GG ist folglich **unter diesem Aspekt nicht eröffnet**.

Eine Änderung der Rahmenbedingungen kann jedoch dann den Schutzbereich der Berufsfreiheit betreffen, wenn Regelungen wegen ihres engen Zusammenhangs mit der **Berufsausübung** objektiv **berufsregelnde Tendenz** hätten.¹¹ Durch eine Streichung des „Gülle-Bonus“ würde der Gesetzgeber aber nicht die Regelung eines Berufes – des Berufes der Anlagebetreiber – verfolgen, sondern nur die Rahmenbedingungen des Marktes für erneuerbare Energien partiell verändern wollen. Mangels berufsregelnder Tendenz liegt kein Eingriff in die Berufsfreiheit der Anlagebetreiber vor.

3.3. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG

Fraglich ist, ob die Streichung des „Gülle-Bonus“ mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist. Die Änderung von Gesetzen ist dann unzulässig, wenn der Bürger ein **schutzwürdiges Vertrauen in die bestehende Rechtslage genießt**.¹² Ein solches hat er im Falle einer sich **auf die Zukunft beziehenden Gesetzesänderung** nur dann, wenn zu seinen Gunsten ein besonderer Vertrauenstatbestand besteht.¹³ Dagegen greift der **Grundsatz des Vertrauensschutzes** grundsätzlich **immer dann** ein, wenn sich Gesetzesänderungen **auf die Vergangenheit** beziehen, also **Rückwirkung** entfalten. Allerdings muss auch hier zwischen einer **echten Rückwirkung** und einer **unechten Rückwirkung** unterschieden werden. Bei der **echten Rückwirkung** bezieht sich die neue Regelung auf in der Vergangenheit liegende

9 BVerfG NVwZ 2007, 1168 m.w.N.

10 BVerfG NVwZ 2007, 1168, 1169.

11 BVerfG NVwZ 2007, 1168, 1169 m.w.N.

12 Grzeszick in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 20, Rn. 69 f. m.w.N.

13 BVerfGE 97, 67, 83.

und abgeschlossene Sachverhalte, so dass an die Zulässigkeit eines solchen Gesetzes hohe Maßstäbe zu setzen sind.¹⁴ Im zweiten Fall werden an Sachverhalte der Vergangenheit, die auch nach Verkündung des Änderungsgesetzes fortwirken, neue Rechtsfolgen ab diesem Zeitpunkt angeknüpft, so dass hier lediglich eine Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit an der Rückwirkung und dem Interesse der Betroffenen vorzunehmen ist.¹⁵

Aufgrund der geplanten Gesetzesänderung soll ab dem 1. August 2013 der „Gülle-Bonus“ nicht mehr an solche Anlagebetreiber gezahlt werden, die ihre Anlagen vor dem 1. Januar 2009 in Betrieb genommen haben. Es werden also **neue Rechtsfolgen an solche Sachverhalte angeknüpft, die in der Vergangenheit liegen**, so dass ein Fall der **unechten Rückwirkung** vorliegt. Die Anlagebetreiber könnten folglich durch die Streichung des „Gülle-Bonus“ in ihrem geschützten Vertrauen verletzt sein.¹⁶

Werden **Investitionen** auf Grundlage von bestimmten Rahmenbedingungen getätigt, so ist das **Vertrauen** der hiervon Begünstigten grundsätzlich **schützenswert**, vor allem, wenn durch den Gesetzgeber auch ein spezieller **Vertrauenstatbestand** geschaffen wird. Allerdings gilt dies **nicht uneingeschränkt**. Das Bundesverfassungsgericht hat in Hinsicht auf Steuerbegünstigungen entscheiden, dass „insbesondere dann, wenn die beeinträchtigte Rechtsposition auf staatlicher Gewährung beruht, (...) der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz nicht so weit (gehe), den Steuerpflichtigen vor jeder Enttäuschung zu bewahren“. „Die Gewährung vollständigen Schutzes zu Gunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten demokratischen Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen.“¹⁷ So habe jedenfalls dann der **Vertrauensschutz keine Berücksichtigung** mehr zu finden, wenn der **Gesetzgeber mit der Neuregelung „legitime Gemeinwohlziele“ verfolge**.¹⁸

Dieser Rechtsgedanke ist auch auf die Streichung des „Gülle-Bonus“ anwendbar, da der zwischenzeitlich gewährte Gülle-Bonus durch die Netzbetreiber auf einer staatlichen Regelung beruht. Allerdings ist zu beachten, dass die von einer Streichung des „Gülle-Bonus“ betroffenen **Anlagebetreiber ihre ursprünglichen Investitionen nicht aufgrund einer sie begünstigenden Regelung getätigt** haben. Vielmehr lag auch der Einführung des sie begünstigenden „Gülle-Bonus“ eine Gesetzesänderung mit unechter Rückwirkung zugrunde. Es wurden nämlich an einem in der Vergangenheit liegendem Sachverhalt – die Inbetriebnahme einer Gülle nutzenden Anlage – eine neue Rechtsfolge ab Inkrafttreten des EEG in der Fassung vom 25. Oktober 2008 am 1. Januar 2009 (EEG 2009) geknüpft.¹⁹

14 Schnapp (Fn. 10), Art. 20, Rn. 41 f.

15 BVerfGE 105, 17, 37.

16 Vgl. BVerfG NVwZ 2007, 1168, 1169.

17 BVerfG NVwZ 2007, 1168, 1169.

18 BVerfG NVwZ 2007, 1168, 1170.

19 Vgl. Klewar/Vaßen in: Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter (Hrsg.), Biogasanlagen im EEG, 3. Auflage, 2013, § 17, Rn. 5.

Die Anlagebetreiber könnten **aber** aufgrund der neuen Rechtslage nach dem 1. Januar 2009 **zusätzliche Investitionen** wie z.B. zur Instandhaltung und Erweiterung ihrer Anlagen getätigt haben. Dabei haben sie – auch aufgrund der in § 21 EEG festgeschriebenen Förderhöchstdauer – auf einen Fortbestand des „Gülle-Bonus“ vertraut.

Der Gesetzgeber könnte allerdings mit der Streichung des „Gülle-Bonus“ ein **legitimes Ziel des Gemeinwohls** verfolgen. Das EEG soll den Ausbau der erneuerbaren Energien fördern; durch die Änderung soll der Ausbau aber volkswirtschaftlich verantwortbar und bezahlbar bleiben. Die Begrenzung der Stromkosten für Verbraucher sowie Gewerbe ist ein legitimes Ziel des Gemeinwohls.

Dieses legitime Ziel überwiegt gegenüber dem Vertrauen der Anlagebetreiber. So sind die Entwicklungen im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien nicht ohne Weiteres vorhersehbar; etwa können unerwünschte Nebenfolgen einer Förderart erst nach einer gewissen Zeit auftreten und haben den Gesetzgeber bereits in der Vergangenheit zu Korrekturen gezwungen. Die Investitionen der Anlagebetreiber sind bei Zusatzinvestitionen geringer als beim Bau neuer Anlagen. Ferner handelt es sich beim „Gülle-Bonus“ um eine **staatliche Förderung**, die den Betreibern unabhängig von ihrem Erfolg auf den freien Markt Einnahmen sichert.²⁰ Bei einer solchen, von den Gegebenheiten des Marktes abgekoppelten Regulierung muss **dem Gesetzgeber** aber im Vergleich zu anderen Situationen erst recht eine **gewisse Flexibilität** eingeräumt werden, um die **Interessen aller an diesem Markt Beteiligten berücksichtigen** und in einen **möglichst gerechten Ausgleich bringen zu können**. Auch § 21 EEG hat keinen stärkeren Vertrauenstatbestand geschaffen, da dessen Ziel – auch aufgrund von Forderungen der Europäischen Kommission – eine **zeitliche Begrenzung** der Förderdauer ist, um eine mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft unvereinbare Situation zu vermeiden.²¹

Das **Vertrauen der Anlagebetreiber** auf den Fortbestand ihres Anspruches auf Zahlung des „Gülle-Bonus“ ist somit **nicht schutzwürdig**, sodass die **Streichung des „Gülle-Bonus“ nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes** nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG **verstoßen** würde.

4. Ergebnis

Eine Streichung des „Gülle-Bonus“ ist mit dem Grundgesetz und insbesondere mit dem Vertrauensschutz nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar.

20 Vgl. BVerfG ZUR 2010, Heft 12, 597, 598; Manssen (Fn. 3), DÖV, 2012, S. 499 ff; ders. (Fn. 3) Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 62 (2012), Heft 11, S. 49.

21 Salje (Fn. 2), § 21, Rn. 1, 23.