

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der H... AG,
vertreten durch den Vorstand,

- Bevollmächtigte:

Rechtsanwälte Professor Dr. Clemens Weidemann und Partner in Sozietät Gleiss
Lutz,
Maybachstraße 6, 70469 Stuttgart -
1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2005 - BVerwG 7 C
26.04 -,

b) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 9. November
2004 - Nr. W 4 K 04.948 -,

2. mittelbar gegen

§§ 3 bis 9, 17 bis 21 des Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emis-
sion von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) vom 8.
Juli 2004 (BGBl I S. 1578)

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Präsidenten Papier
und die Richter Steiner,
Gaier

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 14. Mai 2007 einstimmig be-
schlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die durch das Treibhausgas- 1
Emissionshandelsgesetz (TEHG) auferlegten Pflichten.

Die Beschwerdeführerin betreibt in Deutschland selbst oder durch verschiedene 2
Konzerngesellschaften mehrere Anlagen zur Herstellung von Zementklinker und zum
Brennen von Kalkstein, darunter das beschwerdegegenständliche Zementwerk. Die

Anlagen sind seit vielen Jahren immissionsschutzrechtlich genehmigt und unterliegen nun dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz. Bei ihrem Betrieb, der sehr kapital- und energieintensiv ist, werden große Mengen CO₂ emittiert.

Wegen der in §§ 4, 5 und 6 Abs. 1 TEHG geregelten Pflichten erhob die Beschwerdeführerin gegen den Freistaat Bayern erfolglos Anfechtungs- und Feststellungsklage (Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 9. November 2004 - Nr. W 4 K 04.948 -, NVwZ 2005, S. 471).

3

Die daraufhin eingelegte Revision wurde durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2005 zurückgewiesen (BVerwGE 124, 47). Das Bundesverwaltungsgericht hielt die Klage nur insoweit für zulässig, als die Beschwerdeführerin hilfsweise beantragte, festzustellen, dass sie beim Betrieb ihres Zementwerkes nicht verpflichtet sei, die Anforderungen der §§ 4 und 5 TEHG einzuhalten. Die Klage blieb insoweit jedoch ohne Erfolg in der Sache.

4

Am 26. September 2005 hat die Beschwerdeführerin fristgerecht Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie wendet sich unmittelbar gegen die genannten verwaltungsgerichtlichen Urteile sowie mittelbar gegen §§ 3 bis 9, 17 bis 21 TEHG und rügt die Verletzung von Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und 3, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4, Art. 20 Abs. 2 und 3 sowie Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG und von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

5

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 ff.>). Ihr kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde wirft keine Fragen auf, bezüglich deren Beantwortung auf der Grundlage der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ernsthafte Zweifel bestehen. Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten Verfassungsrechte angezeigt (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Sie ist weitgehend unzulässig (1. und 2.). Im Übrigen - soweit die Verfassungswidrigkeit der Zuständigkeitsvorschrift in § 20 Abs. 1 TEHG (3.) sowie die Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (4.) geltend gemacht wird - fehlt es an der Erfolgsaussicht in der Sache.

6

1. Die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ergibt sich, soweit die angegriffenen gesetzlichen Vorschriften und die auf einigen von diesen beruhenden gerichtlichen Entscheidungen zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/87/EG (ABI Nr. L 275 vom 25. Oktober 2003, S. 32) folgen, aus der Nichteinhaltung der in der Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381>) aufgestellten Voraussetzungen.

7

a) Verfassungsbeschwerden, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nach

8

Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist. Deshalb muss die Begründung einer Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und Gemeinschaftsebene in der Art und Weise, wie das Bundesverfassungsgericht sie in der Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381>) vorgenommen hat (vgl. BVerfGE 102, 147 <164>). Diese Vorgaben gelten auch für Richtlinien sowie deren nationale Umsetzung. Auch letztere wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 -). Daher findet, soweit die Richtlinie 2003/87/EG den Mitgliedstaaten keine Spielräume lässt, eine Überprüfung der deutschen Umsetzungsakte nur im Rahmen der oben genannten Vorgaben der Solange II-Rechtsprechung statt.

b) Das Bundesverwaltungsgericht ist in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass die Richtlinie 2003/87/EG den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Systementscheidung der Einführung des Emissionshandels verbindliche Vorgaben macht. Den hier angegriffenen §§ 3 bis 9 und 17 bis 21 TEHG liegen insoweit zwingende Vorgaben dieser Richtlinie zugrunde, als sie die Freisetzung von Treibhausgasen von einer Genehmigung abhängig machen (vgl. vor allem Art. 4 bis 6 der Richtlinie 2003/87/EG mit § 4 TEHG) sowie eine Pflicht zur jährlichen Abgabe von zuvor vergebenen Zertifikaten/Berechtigungen (vgl. vor allem Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87/EG mit § 6 TEHG), Berichtspflichten (vgl. Art. 14 und 15 der Richtlinie mit § 5 TEHG) und Sanktionen (vgl. Art. 15 und 16 mit §§ 17 und 18 TEHG) einführen. Darüber hinaus macht die Richtlinie - allerdings in begrenztem Umfang - verbindliche Vorgaben für die Zuteilungsplanung und Zuteilung der Zertifikate, wie über die von der Beschwerdeführerin beanstandete Dauer der jeweiligen Zuteilungszeiträume (vgl. Art. 9 bis 11 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG mit §§ 7 bis 10 TEHG). Schließlich ist auch das von der Beschwerdeführerin beanstandete grundsätzliche Erfordernis der quantitativen Begrenzung und sukzessiven Minderung der in Deutschland zulässigen Emissionen gemeinschaftsrechtlich verbindlich vorgegeben (vgl. Art. 2 der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl Nr. L 130 vom 15. Mai 2002, S. 1).

c) Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen diese Systementscheidung der Richtlinie 2003/87/EG wendet und die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 und 12 GG sowie des Verbots der Einzelfallgesetzgebung aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geltend macht, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den oben genannten Begründungsanforderungen der Solange II-Entscheidung. In den Beschwerdeschriftsätzen wird nicht geltend gemacht, dass der Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene - hier insbesondere bezüglich des Eigentumsgrundrechts und der Berufsfreiheit - hin-

9

10

ter dem in Deutschland gewährten Grundrechtsschutz generell zurückbleibt. Die Beschwerdeführerin meint lediglich, es gebe zurzeit noch nicht ausreichend Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu den hier in Betracht kommenden Gemeinschaftsgrundrechten. Dies genügt nicht den Vorgaben der So-lange II-Entscheidung, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Möglichkeit einer fallweisen Fortentwicklung seiner Grundrechtsrechtsprechung zu-gesteht (vgl. BVerfGE 73, 339 <383>).

2. Soweit die Verfassungswidrigkeit von Vorschriften des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes über die Zuteilungsplanung geltend gemacht wird, für de-ren Erlass nach der Richtlinie 2003/87/EG ein Umsetzungsspielraum geblieben ist, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig. 11

a) Der Verfassungsbeschwerde fehlt es an einer hinreichend substantiierten Be-gründung einer Grundrechtsverletzung (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG), soweit die Beschwerdeführerin meint, das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz sei nicht genügend bestimmt, weil es Inhalt und Reichweite der Zuteilungsplanung offen lasse, weshalb für von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Investitionsentscheidungen nicht aus-reichend Planungssicherheit bestehe. Es ist nicht erkennbar, dass es dem Gesetzge-ber von Verfassungs wegen verboten ist, etwaige Grundrechtseingriffe, die durch die Festlegung der Gesamtmenge der zuzuteilenden Berechtigungen oder durch die ein-zelnen Zuteilungsvorschriften (vgl. § 7 Satz 3 TEHG) bewirkt werden, in einem eigen-ständigen Gesetz zu regeln. Denn auch hierdurch kann dem Bestimmtheitserforder-nis und dem Wesentlichkeitsgrundsatz Genüge getan werden, wonach der Gesetzgeber im grundrechtsrelevanten Bereich verpflichtet ist, alle für die Verwirkli-chung der Grundrechte wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden (vgl. BVerfGE 98, 218 <251>). Vielmehr ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich frei, durch vom Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz getrennte Zuteilungsgesetze der europa-rechtlich vorgegebenen Periodizität der Zuteilungsplanung nachzukommen. Hierbei ist dann - im Rahmen des europarechtlichen Umsetzungsspielraums - grundrechtli-chen und rechtsstaatlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Das Zuteilungsge-setz 2007 ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. 12

b) Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die in §§ 7 und 8 TEHG enthaltenen Regelungen über die Erstellung des nationalen Zuteilungsplans und den nachfolgen-den Erlass des Zuteilungsgesetzes wendet, fehlt es ihr an der Beschwerdebefugnis. 13

Die Beschwerdeführerin wird durch die genannten Verfahrensvorschriften nicht ge-genwärtig und unmittelbar in eigenen verfassungsrechtlich geschützten Rechten be-troffen. Denn das Zuteilungsgesetz, das auf der Grundlage des nationalen Zutei-lungsplans nach den genannten Vorschriften zu erlassen ist, bedarf in Bezug auf die Beschwerdeführerin noch der Umsetzung durch eine Zuteilungsentscheidung (vgl. § 9 Abs. 2 TEHG). Erst die Zuteilungsentscheidung konkretisiert den auf die Be-schwerdeführerin fallenden Anteil an Emissionszertifikaten und kann sie unmittelbar in ihren Rechten betreffen. Im Rahmen eines hiergegen gerichteten Rechtsschutz- 14

verfahrens kann eine etwaige Verfassungswidrigkeit des Zuteilungsgesetzes geltend gemacht werden (vgl. Diehr, Rechtsschutz im Emissionszertifikate-Handelssystem, 2006, S. 285 ff.; Greinacher/Ehrmann, in: Elspas/Salje/Stewing <Hrsg.>, Emissionshandel, 2006, S. 307 ff.).

3. Die Zuständigkeitsvorschriften des § 20 TEHG verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihren verfassungsrechtlich geschützten Rechten aus Art. 14 und 12 Abs. 1 GG. Sie entsprechen den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit (a). Sie begründen keine verfassungsrechtlich unzulässige Form der Mischverwaltung (b). Schließlich entsprechen sie auch den Vorgaben aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG (c). 15

a) Das Rechtsstaatsprinzip gebietet eine hinreichend klare und in sich widerspruchsfreie Bestimmung der Verwaltungszuständigkeit. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG, die eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips und zugleich ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung ist (vgl. BVerfGE 108, 169 <181 ff.>). Eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern ist verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. BVerfGE 104, 249 <266 f.>). 16

Diesen Maßstäben genügt die Zuständigkeitsverteilung nach § 20 TEHG in der Auslegung des angegriffenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts. Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 TEHG sind bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen die Landesbehörden für den Vollzug der §§ 4 und 5 TEHG, mithin den Vollzug der Regelungen über die Emissionsgenehmigung, die Ermittlung der Emissionen und die Emissionsberichterstattung zuständig. Im Übrigen ist für den Vollzug des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes das Umweltbundesamt zuständig (§ 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG). Dazu gehört der Vollzug der §§ 4 und 5 TEHG bezüglich von Anlagen, die keiner Genehmigung nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG bedürfen. Weiter entscheidet das Umweltbundesamt über die Zuteilung der Berechtigungen nach §§ 9 ff. TEHG und über die Pflicht nach § 6 TEHG, jährlich Berechtigungen in der Zahl abzugeben, die den im Vorjahr verursachten Emissionen entsprechen. Schließlich verfügt das Umweltbundesamt nach § 17 Abs. 1 TEHG die Sperrung des Kontos des Verantwortlichen für die Übertragung von Berechtigungen an Dritte, wenn bis zum 31. März eines Jahres ein den Anforderungen des § 5 TEHG entsprechender Bericht nicht vorliegt. Soweit der Verantwortliche nicht ordnungsgemäß über die durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Jahr verursachten Emissionen berichtet, werden sie vom Umweltbundesamt geschätzt (§ 18 Abs. 2 TEHG). 17

aa) Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin ergibt sich aus diesen Vorschriften hinreichend klar, dass nach § 20 Abs. 1 Satz 1 TEHG die Landesbehörden nicht für den Vollzug der Abgabepflicht aus § 6 Abs. 1 TEHG zuständig sind. Die anderweitige Auffassung des Verwaltungsgerichts Würzburg hat das Bundesverwaltungsgericht mit überzeugenden Argumenten korrigiert. 18

bb) Auch die Regelungen über den Vollzug der Emissionsermittlungs- und Emissi- 19

onsberichterstattungspflicht nach § 5 TEHG genügen dem Erfordernis widerspruchsfreier und klarer Zuständigkeitsverteilung. Es besteht auch insoweit keine Gefahr widersprechender Entscheidungen (so aber: Schweer/von Hammerstein, TEHG, 2004, § 20 Rn. 19 ff., 37 f.).

Die Kollisionsregeln aus § 4 Abs. 8 Satz 1 und 2 TEHG bestimmen, dass im Falle der Nichterfüllung der Pflichten aus § 5 TEHG Maßnahmen nach §§ 17 und 18 TEHG Vorrang haben vor Maßnahmen nach § 17 BImSchG. Die §§ 20 und 21 BImSchG finden bei Verstößen gegen § 5 TEHG keine Anwendung. Nach dem hier angegriffenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist das Kollisionsproblem wie folgt zu lösen: Soweit die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 17 und 18 TEHG reichen, seien immissionsschutzrechtliche Maßnahmen der Landesbehörden ausgeschlossen. Soweit es um die Verletzung von Pflichten aus § 5 TEHG im Übrigen gehe, seien die Landesbehörden zum Vollzug aufgerufen, beispielsweise zur Durchsetzung von Pflichten im Vorfeld der Berichterstattung, also von Pflichten, die eine ordnungsgemäße Berichterstattung erst ermöglichen.

20

Diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Gesetzesinterpretation führt zu hinreichender Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Zuständigkeitsvorschrift des § 20 Abs. 1 TEHG. Zwar mag es bei der Umsetzung der komplexen Vorgaben des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes noch weitere Anlaufschwierigkeiten und Auslegungsprobleme geben (vgl. Umweltbundesamt, Leitfaden zur Erstellung von CO₂-Emissionsberichten, S. 16 ff. <Stand: November 2006>; Umweltbundesamt, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, S. 73 ff. <Stand: 20. Januar 2006>; Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit an die Landesumweltministerien vom 10. Mai 2005). Diese können und müssen im Laufe der Zeit durch die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung gelöst werden. Grundsätzlich sind jedoch bei Berücksichtigung des angegriffenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts widersprüchliche Entscheidungen von Landes- und Bundesbehörden auszuschließen. Die Landesbehörden entscheiden danach bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen nur über die Pflichten im Vorfeld der Berichterstattung, mithin vor allem über die Vorgaben für die Überwachung und Ermittlung der Emissionen. Die diesbezüglich erlassenen Verwaltungsakte sind vom Umweltbundesamt bei seiner allein ihm obliegenden Entscheidung über die Ordnungsmäßigkeit der Berichterstattung nach §§ 17 und 18 TEHG zugrunde zu legen. Ein verfassungsrechtlich bedenklicher Vollzug von Landesrecht durch Bundesbehörden (vgl. BVerfGE 108, 169 <184 f.>) ist hierin nicht zu sehen, weil vom Umweltbundesamt lediglich die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten der Landesbehörden zu berücksichtigen ist.

21

b) Die Zuständigkeitsregelung des § 20 TEHG begründet auch keine verfassungsrechtlich unzulässige Form der Mischverwaltung.

22

Die Einordnung einer verwaltungsorganisatorischen Erscheinungsform als Mischverwaltung führt noch nicht dazu, dass sie verfassungsrechtlich unzulässig ist. Für

23

die rechtliche Beurteilung eines Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden kommt es nur darauf an, ob ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften entgegenstehen. Nach den Bestimmungen in Art. 83 ff. GG sind die Verwaltung des Bundes und der Länder zwar grundsätzlich organisatorisch und funktionell voneinander getrennt. Die genannten Regelungen lassen jedoch auch erkennen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern nicht starr voneinander geschieden sind. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung ist in vielfältiger Form vorgesehen (vgl. BVerfGE 63, 1 <38 ff.>; 108, 169 <182>). Allerdings ist von den zuständigen Organen bei der organisatorischen Ausgestaltung zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz bestimmte Arten der Verwaltung normiert (vgl. BVerfGE 63, 1 <38 ff.>). Weisungs- und Mitentscheidungsbefugnisse, die von den im Grundgesetz für den jeweiligen Sachbereich vorgegebenen Verwaltungstypen abweichen, sind daher unzulässig (vgl. BVerfGE 11, 105 <124>; 32, 145 <156>; 39, 96 <120>). Innerhalb dieses Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung zulässig (vgl. Lerche, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, Grundgesetz, Art. 83 Rn. 87 <Bearbeitungsstand: April 1983>; Trute, in: Starck <Hrsg.>, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 83 Rn. 28 ff.; Isensee, in: ders./Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Aufl. 1999, § 98 Rn. 179 ff.).

Diesen Vorgaben genügt die Zuständigkeitsverteilung des § 20 TEHG in der Auslegung durch das angegriffene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Mitentscheidungsbefugnisse zwischen dem Umweltbundesamt und den Landesbehörden sind nicht vorgesehen. Das Umweltbundesamt entscheidet - wie oben dargestellt - in eigener Verantwortung über die Konsequenzen einer nicht ordnungsgemäßen Berichterstattung nach §§ 17 und 18 TEHG. Die Entscheidungsbefugnisse der Landesbehörden nach § 20 Abs. 1 Satz 1 TEHG beschränken sich auf die Erteilung der Genehmigung nach § 4 TEHG und die Überwachung und Ermittlung der Emissionen durch die Verantwortlichen. Aus der Pflicht der Landesbehörden zur stichprobenartigen Prüfung und Weiterleitung der Emissionsberichte nach § 5 Abs. 4 TEHG ergibt sich nichts anderes, weil das Umweltbundesamt bei seiner Entscheidung über die Ordnungsmäßigkeit des Emissionsberichts das Ergebnis der stichprobenartigen Prüfung lediglich berücksichtigt, aber daran nicht gebunden ist (vgl. Weinreich, in: Landmann/Rohmer <Hrsg.>, Umweltrecht, Band II, § 20 TEHG Rn. 9 <Bearbeitungsstand: April 2005>; Vierhaus/v. Schweinitz, in: Körner/Vierhaus <Hrsg.>, TEHG, 2005, § 5 Rn. 100 ff.; Umweltbundesamt, Leitfaden zur Erstellung von CO₂-Emissionsberichten, Stand: November 2006, S. 8 f., 52; kritisch: Schweer/von Hammerstein, TEHG, 2004, § 20 Rn. 28).

24

c) Schließlich werden durch die Zuständigkeitsverteilung in § 20 TEHG nicht die Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verletzt.

25

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verleiht dem Bund die Verwaltungskompetenz, für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetz selbständige Bundesoberbehörden zu errichten. Aus dem Begriff der selbständigen Bundesober-

26

behörde und einem Vergleich der Vorschrift mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 1 GG ergibt sich, dass eine solche Behörde nur für Aufgaben errichtet werden darf, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können. Damit zieht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG der Begründung einer Verwaltungszuständigkeit durch den Bund auch insofern eine Grenze, als nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung geeignet sind. Für Aufgaben, die eines Verwaltungsunterbaus bedürfen, der die Verwaltungszuständigkeit der Länder in erheblichem Umfang verdrängt, kann hingegen eine bundeseigene Verwaltung nur durch Zustimmungsgesetz errichtet werden (vgl. BVerfGE 14, 197 <210 f.>; 110, 33 <49>). Kooperationen mit anderen Bundesbehörden (vgl. BVerfGE 14, 197 <211>) oder Landesbehörden sind dagegen auch in diesem Bereich nicht ausgeschlossen, sondern anhand der oben genannten allgemeinen Regeln zu beurteilen (vgl. Burgi, in: Starck <Hrsg.>, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 87 Abs. 3 Rn. 103; Lerche, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 187 <Bearbeitungsstand: Dezember 1992>).

Diesen Maßgaben genügt die mit § 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG erfolgte Aufgabenzuweisung an das Umweltbundesamt. Die Aufgabenverteilung nach § 20 Abs. 1 TEHG weist weder den Landesbehörden die Rolle einer faktischen - weil rechtlich weisungsunabhängigen - Unterbehörde zu noch stellt sie die Selbständigkeit der Aufgabenerfüllung durch das Umweltbundesamt in Frage.

27

Die Regelung des § 20 Abs. 1 TEHG ist Ergebnis eines im Vermittlungsausschuss gefundenen Kompromisses (vgl. BTDrucks 15/3250, S. 4). Während noch die vom Bundestag am 12. März 2004 beschlossene Fassung die ausschließliche Zuständigkeit des Umweltbundesamtes vorsah (vgl. BRDrucks 198/04, S. 15), setzte der Bundesrat eine Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Immissionsschutzbehörden der Länder und dem Umweltbundesamt durch (vgl. BTDrucks 15/2540, S. 13 f. sowie die Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 18). Danach ist das Umweltbundesamt im Wesentlichen für die Zuteilung der Berechtigungen, die Kontrolle der Emissionsberichte und nachfolgend der Abgabe von Berechtigungen sowie die Führung des Emissionshandelsregisters zuständig. Diese Aufgaben kann das Umweltbundesamt ohne Behördenunterbau und ohne Inanspruchnahme der Landesbehörden bewältigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Umweltbundesamt überfordert wäre, wenn es auch für die Erteilung sämtlicher Emissionsgenehmigungen sowie die Überwachung der Emissionsermittlung und -berichterstattung zuständig wäre. Denn diese Aufgaben wurden bezüglich immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen den Landesbehörden übertragen. Eine solche Aufgabenteilung stellt eine im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zulässige Kooperation und keine einen Behördenunterbau ersetzende Zusammenarbeit dar. Allein die stichprobenartige Überprüfung der Emissionsberichte durch die Landesbehörden nach § 5 Abs. 4 TEHG betrifft einen Gegenstand, der auch der Prüfung durch das Umweltbundesamt unterliegt. Aufgrund ihres stichprobenartigen Charakters haben diese Amtshandlungen jedoch

28

keinen Umfang, der die Selbständigkeit der Aufgabenerfüllung durch das Umweltbundesamt in Frage stellt oder für ein hierarchisches Verhältnis zwischen Behörden typisch ist. Grundsätzlich stützt sich nämlich das Umweltbundesamt bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Emissionsberichte auf den in jedem Fall vorliegenden Bericht der sachverständigen Stelle (vgl. § 5 Abs. 3 und 4 TEHG). Anschließend obliegt ihm allein die letztverantwortliche Entscheidung.

Insgesamt ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Bund die Aufgabenübertragung an das Umweltbundesamt nach § 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG für einen bundeseinheitlichen Vollzug für erforderlich gehalten hat (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, BTDrucks 15/2540, S. 18). 29

4. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verletzt wegen der unterlassenen Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EG nicht das sich aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende Recht auf den gesetzlichen Richter. 30

a) Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Es stellt einen Entzug des gesetzlichen Richters dar, wenn ein nationales Gericht seiner Pflicht zur Anrufung des Gerichtshofs im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nicht nachkommt (vgl. BVerfGE 73, 339 <366 f.>; 82, 159 <192 ff.>; stRspr.). Das Bundesverfassungsgericht wird durch die grundrechtsähnliche Gewährleistung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch nicht zu einem Kontrollorgan, das jeden einem Gericht unterlaufenen Verfahrensfehler korrigieren müsste. Es beanstandet vielmehr die Auslegung und Anwendung von Verfahrensnormen nur, wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen und offensichtlich unhaltbar sind (vgl. BVerfGE 82, 159 <194>; BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 14. Juli 2006 - 2 BvR 264/06 -, NZG 2006, S. 781). Allein dieser - durch Fallgruppenbildung konkretisierte - Willkürmaßstab entspricht der Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 82, 159 <195>). 31

Die Vorlagepflicht wird danach insbesondere in den Fällen offensichtlich unhaltbar gehandhabt, in denen ein letztinstanzliches Gericht eine Vorlage trotz der - seiner Auffassung nach bestehenden - Entscheidungserheblichkeit der gemeinschaftsrechtlichen Frage überhaupt nicht in Erwägung zieht, obwohl es selbst Zweifel hinsichtlich der richtigen Beantwortung der Frage hat, also eine grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht gegeben ist (vgl. BVerfGE 82, 159 <195>). Gleiches gilt in den Fällen, in denen das letztinstanzliche Gericht in seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu entscheidungserheblichen Fragen abweicht und gleichwohl nicht oder nicht neuerlich vorlegt, also ein bewusstes Abweichen von der Rechtsprechung des Gerichtshofs ohne Vorlagebereitschaft festzustellen ist (vgl. BVerfGE 75, 223 <245>; 82, 159 <195>). 32

Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschaftsrechts einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften noch nicht vor oder hat er die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht 33

erschöpfend beantwortet oder erscheint eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur als entfernte Möglichkeit (Unvollständigkeit der Rechtsprechung), so wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur dann verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschritten hat. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschaftsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind (vgl. BVerfGE 82, 159 <195 f.>; BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 6. Dezember 2006 - 1 BvR 2085/03 -, NVwZ 2007, S. 197 <198>). Zu verneinen ist in diesen Fällen ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG deshalb bereits dann, wenn das Gericht die gemeinschaftsrechtliche Rechtsfrage in zumindest vertretbarer Weise beantwortet hat. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob sich das Gericht hinsichtlich des europäischen Rechts ausreichend kundig gemacht hat; hat es dies nicht getan, verkennt es regelmäßig die Bedingungen für die Vorlagepflicht. Zudem hat das Gericht Gründe anzugeben, die dem Bundesverfassungsgericht eine Kontrolle am Maßstab des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglichen (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NVwZ 2007, S. 197 <198>).

b) Diesen Anforderungen genügt die angegriffene Entscheidung.

34

aa) Zunächst hat das Bundesverwaltungsgericht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin seine Vorlagepflicht nicht grundsätzlich verkannt. Es hat erkannt, dass es nach Art. 234 EG Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der Richtlinie 2003/87/EG dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hätte vorlegen müssen. Der dies verneinende Vortrag der Beschwerdeführerin ist ohne jede Substanz. Er geht auch in der Sache fehl, insbesondere soweit sie meint, das Bundesverwaltungsgericht habe verkannt, dass es bei Gültigkeitsbedenken hätte vorlegen müssen. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, es habe keine Gültigkeitsbedenken.

35

bb) Darüber hinaus hätte das Bundesverwaltungsgericht auch nicht wegen Unvollständigkeit der Rechtsprechung ein Vorabentscheidungsersuchen stellen müssen. Es hat sich mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auseinandergesetzt und hat sie auf den vorliegenden Fall angewandt. Dabei ist es zu einem vertretbaren Ergebnis gekommen. Eine willkürliche Handhabung des Kooperationsverhältnisses nach Art. 234 EG ist nicht festzustellen.

36

Das Bundesverwaltungsgericht ist bei seiner Entscheidung von den Vorgaben des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 13. Dezember 1979 (Rs. 44/79 - Hauer/Land Rheinland-Pfalz -, Slg. 1979, 3727 ff., Rn. 17 ff.) ausgegangen, das für die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte des Eigentumsschutzes und der Berufsfreiheit grundlegend ist. Außerdem hat es umfassend eine neuere Untersuchung berücksichtigt (Zimmer, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU, 2004), die den Emissionsrechtehandel auf seine Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrund-

37

rechten überprüft.

Bezüglich des Eigentumsschutzes wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zwischen Entziehung des Eigentums und der Beschränkung seiner Nutzung unterschieden (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1979, a.a.O., Rn. 19). Einschränkungen der Eigentumsnutzung sind zulässig, wenn sie tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und im Hinblick auf den verfolgten Zweck einen verhältnismäßigen Eingriff darstellen, der die gewährleisteten Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt antastet (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1979, a.a.O., Rn. 23; stRspr.; vgl. ferner Urteil vom 10. Juli 2003, verb. Rs. C-20/00 und C-64/00 - Booker Aquacultur Ltd und Hydro Seafood GSP Ltd/The Scottish Ministers -, Slg. 2003, I-7411, Rn. 68).

38

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat das Bundesverwaltungsgericht die entscheidungserheblichen zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/87/EG überprüft. Dabei ist es jedenfalls gut vertretbar zum Ergebnis gekommen, dass in der Einführung des Emissionshandels keine (teilweise) Eigentumsentziehung - etwa der Emissionsbefugnis - liegt, sondern dass es sich hierbei um eine Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit des Anlageneigentums handelt. Es hat ausgeführt, die Emissionsbefugnis sei nicht abtrennbar vom Anlageneigentum. Die Luft scheidet schon von der Natur der Sache als ein eigenständig entziehungsfähiges Gut aus, weil sie einem Einzelnen nicht nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet werden könne. Solange eine Regelung der Emissionsbefugnis nicht notwendigerweise zu einem Entzug der Eigentümerposition an den emittierenden Anlagen führe, liege keine Eigentumsentziehung vor (vgl. im Ergebnis ebenso Zimmer, a.a.O., S. 226; Diehr, Rechtsschutz im Emissionszertifikate-Handelssystem, 2006, S. 190 ff.; Strube, Das deutsche Emissionshandelsrecht auf dem Prüfstand, 2006, S. 189). An diesen Ausführungen ist im vorliegenden Zusammenhang verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Selbst nach den Maßstäben des deutschen Verfassungsrechts läge im Übrigen keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bewirkte selbst das Inkrafttreten des Wasserhaushaltsgesetzes, welches das Grundwasser einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellte, keine Enteignung (vgl. BVerfGE 58, 300 <328 ff.>). Eine Nichtvorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur weiteren Klärung des Begriffs der Eigentumsentziehung ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

39

Weiter hat das Bundesverwaltungsgericht vertretbar angenommen, dass die Verringerung der Treibhausgas-Emissionen tatsächlich ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel der Gemeinschaft ist. Dies wurde vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zwar noch nicht ausdrücklich festgestellt. Ernsthafte Zweifel hieran bestehen jedoch nicht. Die Gemeinschaft verfolgt nach Art. 2, Art. 3 Buchstabe I, Art. 6 und Art. 174 f. EG umweltpolitische Ziele. Sie ist im Rahmen des Kyoto-Protokolls selbst Verpflichtungen eingegangen (vgl. 5. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87/EG). Ein Vorabentscheidungsersuchen konnte damit in Einklang mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2

40

GG unterbleiben.

Auch der Vorwurf der Beschwerdeführerin, der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften belasse den Gemeinschaftsorganen einen zu großen Beurteilungsspielraum und führe eine zu knappe Verhältnismäßigkeitsprüfung durch, die insbesondere eine Auseinandersetzung mit dem Grad und der Intensität der individuellen Betroffenheit vermissen lasse (so auch: Calliess, in: Calliess/Ruffert <Hrsg.>, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 17 GRCh Rn. 25 ff.), greift vorliegend nicht durch. Denn es ist verfassungsrechtlich im Hinblick auf Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu beanstanden, dass das Bundesverwaltungsgericht in Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben selbst eine detaillierte Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt hat, die der Kontrolldichte deutscher Gerichte entspricht (vgl. Becker, NVwZ 2006, S. 782 <784>). Dies ist Teil des Dialogs der Gerichte in der Gemeinschaft.

41

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist dem Bundesverwaltungsgericht auch nicht vorzuwerfen, es habe sich über den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht ausreichend kundig gemacht. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt, der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erkenne keine Vertrauenstatbestände an, soweit eine Genehmigungspraxis im Rahmen der Kompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers zu dessen Disposition stehe, wie es hier nach Art. 175 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 174 EG der Fall sei (vgl. EuGH, Urteil vom 27. September 1979, Rs. 230/78 - S.P.A. Eridania-Zuccherifici Nazionali u.a./Minister für Landwirtschaft und Forsten u.a -, Slg. 1979, 2749, Rn. 22). Eine Neuordnung eines bisher gewährleisteten Eigentumsinhalts für die Zukunft unterliege nur dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

42

An der Vertretbarkeit dieser Rechtsauffassung ist auch unter Berücksichtigung der von der Beschwerdeführerin genannten Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nichts zu erinnern. In der Rechtssache C-90/95 P (Urteil vom 17. April 1997 - de Compte/Europäisches Parlament -, Slg. 1997, I-1999) ging es um die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes für die Vergangenheit. Gleiches gilt für die Entscheidung in der Rechtssache C-5/89 (Urteil vom 20. September 1990 - Kommission/Bundesrepublik Deutschland -, Slg. 1990, I-3437), die das Verlangen der Kommission zur Rückforderung einer gemeinschaftsrechtswidrig gewährten Beihilfe betraf. Diese Fälle sind im Hinblick auf den Vertrauensschutz nicht mit dem vorliegenden Fall, in dem es um die zukünftige Ausgestaltung des Eigentums geht, zu vergleichen.

43

Schließlich ist die unterbliebene Vorlage nach Art. 234 EG auch nicht im Hinblick auf das gemeinschaftsrechtliche Grundrecht der Berufsfreiheit zu beanstanden. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften konnte das Bundesverwaltungsgericht insoweit auf das zum Eigentumsschutz Dargelegte verweisen (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1979, a.a.O., Rn. 31 f.; Zimmer, a.a.O., S. 258 ff.). Soweit die Beschwerdeführerin meint, der Eingriff in ihre Berufsfreiheit sei nur verhältnismäßig, wenn bei der Zuteilung der Emissionsberechti-

44

gungen ihre Belastbarkeit berücksichtigt werde, konnte kein Vorabentscheidungsverfahren durchgeführt werden. Denn die Europarechtskonformität der Zuteilung der Emissionsberechtigungen war nicht Gegenstand des hier angegriffenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts.

Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 45

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 46

Papier

Steiner

Gaier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Mai 2007
- 1 BvR 2036/05 - Rn. (1 - 46), [http://www.bverfg.de/e/
rk20070514_1bvr203605.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070514_1bvr203605.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070514.1bvr203605