

## Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 4. Oktober 2011

- 1 BvL 3/08 -

- 1. Die Vorlage eines Gesetzes, das Recht der Europäischen Union umsetzt, nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG an das Bundesverfassungsgericht ist unzulässig, wenn das vorlegende Gericht nicht geklärt hat, ob das von ihm als verfassungswidrig beurteilte Gesetz in Umsetzung eines dem nationalen Gesetzgeber durch das Unionsrecht verbleibenden Gestaltungsspielraums ergangen ist.**
- 2. Das vorlegende Gericht muss hierfür gegebenenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren zum Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 AEUV einleiten, unabhängig davon, ob es ein letztinstanzliches Gericht ist.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 2 Satz 2 Nr. 4 des Investitionszulagengesetzes 1996 in der Fassung des Steuerentlastungsgesetzes 1999 vom 19. Dezember 1998 insoweit mit Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes vereinbar ist, als die Vorschrift auch Investitionen umfasst, bezüglich derer der Investor eine bindende Investitionsentscheidung vor dem 28. September 1998 getroffen hat,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Finanzgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 20. Dezember 2007 (1 K 290/01) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,  
Gaier,  
Eichberger,  
Schluckebier,  
Masing,  
Paulus,  
Baer,  
Britz

am 4. Oktober 2011 beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

**Gründe:**

**A.**

Das Finanzgericht begehrt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob der in § 2 Satz 2 Nr. 4 des Investitionszulagengesetzes (InvZulG) 1996 (BGBl I 1996, S. 60) in der Fassung des Steuerentlastungsgesetzes 1999 (BGBl I 1998, S. 3779) vorgesehene rückwirkende Ausschluss der Gewährung einer Investitionszulage für vor dem 28. September 1998 getroffene Investitionsentscheidungen wegen unzulässiger Rückwirkung verfassungswidrig ist.

1

## I.

1. Das Investitionszulagengesetz regelt die Zahlung einer staatlichen Subvention (Investitionszulage) für bestimmte betriebliche Investitionen in dem das Land Berlin und die neuen Bundesländer umfassenden Fördergebiet. Mit dem Investitionszulagengesetz soll eine raschere und umfassendere Investitionstätigkeit privater Unternehmen im Fördergebiet erreicht werden (vgl. BTDrucks 12/3432, S. 69). Das Investitionszulagengesetz 1996 enthielt zunächst keine Einschränkungen für Investitionen im Landwirtschaftsbereich. 2

2. Am 22. März 1994 traf die Europäische Kommission eine Entscheidung (94/173/EG, ABl. EG 1994 Nr. L 79, S. 29), mit der Auswahlkriterien der für eine Gemeinschaftsbeteiligung in Betracht kommenden Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse festgelegt wurden. Nach Nr. 2.1 des Anhangs der Entscheidung werden in den Sektoren Getreide und Reis - ausgenommen Saatgut - Investitionen unter anderem für Müllereibetriebe von der Förderung ausgeschlossen. 3

Mit Schreiben vom 20. Oktober 1995 (Nr. SG[95] D/13086, wiedergegeben in ABl. EG 1996 Nr. C 29, S. 4) teilte die Kommission den Mitgliedstaaten einen Gemeinschaftsrahmen und zweckdienliche Maßnahmen für staatliche Investitionsbeihilfen zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit. Ferner erklärte sie, dass sie keine Beihilfevorhaben mehr genehmigen werde, welche die Bedingungen des Gemeinschaftsrahmens und der zweckdienlichen Maßnahmen nicht erfüllten. Als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt sei eine staatliche Beihilfe unter anderem für Investitionen anzusehen, die nach Nr. 2 des Anhangs der Entscheidung der Kommission vom 22. März 1994 ausgeschlossen seien. Die Bundesregierung ordnete die Mitteilung als nicht verbindliche Empfehlung nach Art. 189 Abs. 5 EGV (jetzt Art. 288 Abs. 5 AEUV) ein. 4

Am 12. Juni 1996 beschloss die Kommission, gegen Investitionsbeihilfen, die in Deutschland aufgrund bestehender Beihilferegulungen mit regionaler Zielsetzung für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt werden könnten, das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 EGV (jetzt Art. 108 Abs. 2 AEUV) einzuleiten. Mit Schreiben vom 1. Juli 1996 (Nr. SG[96] D/6026, wiedergegeben in ABl. EG 1997 Nr. C 36, S. 13) setzte die Kommission die Bundesrepublik Deutschland hierüber in Kenntnis und forderte sie, die übrigen Mitgliedstaaten und andere Beteiligte zur Äußerung auf. 5

Die Kommission entschied schließlich am 20. Mai 1998 (Nr. K [1998] 1712, ABl. EG 1999 Nr. L 60, S. 61), dass nationale Beihilferegulungen mit dem Gemeinsamen Markt insofern unvereinbar seien, als sie dem Gemeinschaftsrahmen und den zweckdienlichen Maßnahmen für staatliche Investitionsbeihilfen zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zuwiderliefen, die Deutschland mit Schreiben vom 20. Oktober 1995 mitgeteilt worden seien. Deutschland wurde aufgegeben, binnen zweier Monate bestehende Beihilferegulungen zu ändern oder aufzuheben; 6

Deutschland habe insbesondere dafür zu sorgen, dass keine staatlichen Investitionsbeihilfen für Investitionen gewährt würden, die gemäß Nr. 2 des Anhangs der Entscheidung 94/173/EG vorbehaltlos ausgeschlossen seien. Das Schreiben der Kommission wurde der Bundesregierung am 2. Juli 1998 zugestellt.

3. Mit Schreiben vom 18. September 1998 teilte hierauf das Bundesministerium der Finanzen den obersten Finanzbehörden der Länder mit, dass ab dem 3. September 1998 unter anderem für die in Nr. 2 des Anhangs der Entscheidung 94/173/EG genannten Investitionen keine Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz 1996 zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mehr gewährt werden dürften. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Änderung des Investitionszulagengesetzes vorgesehen sei. Das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen wurde am 28. September 1998 im Bundessteuerblatt veröffentlicht (BStBl I 1998, S. 1132).

4. Durch Art. 4 Nr. 1 des Steuerentlastungsgesetzes 1999 vom 19. Dezember 1998 wurde ein Ausschlusstatbestand in § 2 Satz 2 InvZulG als neue Nr. 4 eingefügt. Nicht begünstigt waren danach bestimmte Wirtschaftsgüter im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die nach dem 2. September 1998 angeschafft oder hergestellt worden waren. Die Vorschrift lautete nach der Änderung wie folgt:

## **§ 2 Art der Investitionen**

<sup>1</sup>Begünstigte Investitionen sind die Anschaffung und die Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, die mindestens 3 Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung

1. zum Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören,

2. in einer Betriebsstätte im Fördergebiet verbleiben und

3. in jedem Jahr zu nicht mehr als 10 vom Hundert privat genutzt werden.

<sup>2</sup>Nicht begünstigt sind

1. geringwertige Wirtschaftsgüter im Sinne des § 6 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes,

2. Luftfahrzeuge, die der Anspruchsberechtigte vor dem 5. Juli 1990 oder nach dem 31. Oktober 1990 bestellt oder herzustellen begonnen hat,

3. Personenkraftwagen und

4. Wirtschaftsgüter, die der Anspruchsberechtigte nach dem 2. September 1998 angeschafft oder hergestellt hat und die in Nummer 1.2 zweiter oder dritter Gedankenstrich oder in Nummer 2 des Anhangs der Entscheidung der Europäischen Kommission 94/173/EG vom 22. März 1994 zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen

für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Entscheidung 90/342/EWG - ABl. EG Nr. L 79 S. 29 - (Land- und Forstwirtschaftsentscheidung) genannt sind.

Die Neuregelung trat nach Art. 6 Abs. 2 des Steuerentlastungsgesetzes 1999 am Tag nach der Verkündung, dem 24. Dezember 1998, in Kraft. 19

In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags heißt es zu der Neuregelung, die Kommission habe Deutschland verpflichtet, bestehende Beihilferegulungen innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Kommissionsentscheidung zu ändern oder aufzuheben; Deutschland müsse insbesondere dafür sorgen, dass keine Investitionsbeihilfen mehr für in der Entscheidung der Kommission vom 22. März 1994 genannte Investitionen gewährt würden (vgl. BTDrucks 14/125, S. 44). 20

5. In der Folgezeit haben die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder die Frage erörtert, wie der von der Kommission verwendete Begriff der „Gewährung“ auszulegen sei. Hierunter könne nicht die „Auszahlung“ der Steuervergünstigung verstanden werden, vielmehr unterlägen den Einschränkungen des Gemeinschaftsrahmens nur Investitionen, die nach dem 2. September 1998 abgeschlossen würden. 21

## II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, unterhält einen Mühlenbetrieb in den neuen Bundesländern. Sie beantragte im September 1999 die Gewährung einer Investitionszulage für Investitionen aus dem Jahr 1998 in Höhe von rund 5,9 Millionen DM. Das Finanzamt setzte Investitionszulage lediglich für Investitionen in Höhe von ca. 1,9 Millionen DM fest. Die auf die darüber hinaus gehende Bemessungsgrundlage von 3,9 Millionen DM entfallende Investitionszulage versagte das Finanzamt auf der Grundlage von § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 in der Fassung des Steuerentlastungsgesetzes 1999 mit der Begründung, die Investitionen seien erst nach dem 2. September 1998 durchgeführt worden. Der von der Klägerin erhobene Einspruch hatte keinen Erfolg. 22

2. Mit der Klage begehrt die Klägerin die Gewährung der versagten Investitionszulage. Sie macht im Wesentlichen geltend, die Einfügung von § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 verstoße gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot. Zwar sei der Anspruch auf Investitionszulage erst mit Ablauf des Jahres 1998 entstanden, gleichwohl seien die Maßstäbe der echten Rückwirkung einschlägig. Die Investitionsentscheidungen seien bereits vor dem 3. September 1998 und damit auch vor Verkündung der Änderung des § 2 InvZulG 1996 getroffen worden. Die von der Änderung betroffenen Subventionsnormen hätten ihre Lenkungsfunktion erreicht und seien zu einer schutzwürdigen Vertrauensgrundlage geworden. Die damit verbundene echte Rückwirkung sei auch nicht ausnahmsweise deshalb gerechtfertigt, weil Deutschland andernfalls ein gemeinschaftsrechtliches Vertragsverletzungsverfahren gedroht hätte. 23

te.

### III.

Das Finanzgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 in der Fassung des Steuerentlastungsgesetzes 1999 insoweit mit Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist, als die Vorschrift auch Investitionen umfasst, bezüglich derer der Investor eine bindende Investitionsentscheidung vor dem 28. September 1998 getroffen hat. 24

§ 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 schließe Investitionszulage für die Wirtschaftsgüter aus, die nach dem 2. September 1998 angeschafft worden seien, während die Klägerin ihre verbindlichen Investitionsentscheidungen vor dem 3. September 1998 getroffen habe. 25

Die Regelung verstoße gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot des Art. 20 Abs. 3 GG, soweit danach auch Investitionen, zu deren Durchführung der Investor seine Dispositionsentscheidung vor dem 28. September 1998 getroffen habe, von der Investitionszulage ausgeschlossen seien. 26

Ein Investor genieße von dem Zeitpunkt seiner bindenden und nicht mehr ohne weiteres rückgängig zu machenden Dispositionsentscheidung an Vertrauensschutz gegenüber Gesetzen, die die steuerliche Förderung der Investition einschränkten oder aufhoben. Das Vertrauen des Investors in den Bestand der ihn begünstigenden Norm sei nach den Maßstäben der echten Rückwirkung geschützt, auch wenn begrifflich in derartigen Fällen keine echte Rückwirkung vorliege. Die Grundlage des Vertrauens in den Bestand der Regeln des Investitionszulagengesetzes 1996 vor Einfügung der streitigen Vorschrift sei auch nicht durch Rechtsakte oder Verlautbarungen vor September 1998 erschüttert worden. Weder die Entscheidung der Kommission vom 22. März 1994, noch das Schreiben der Kommission vom 20. Oktober 1995, noch die Einleitung des Hauptprüfverfahrens am 12. Juni 1996 oder die Aufforderung der Kommission an die anderen Mitgliedstaaten und interessierten Parteien, sich zu äußern, hätten dies bewirken können. Erst die Veröffentlichung der Entscheidung der Kommission vom 20. Mai 1998 im Bundessteuerblatt am 28. September 1998 habe ein schützenswertes Vertrauen in den Fortbestand der Fördervorschriften entfallen lassen. 27

Die mit § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 verbundene Rückwirkung sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Die in der Rechtsprechung anerkannten Rechtfertigungsgründe lägen nicht vor. Es seien nicht verfassungsrechtlich oder aufgrund von Gemeinschaftsrecht unwirksame Rechtsnormen neu geregelt worden. Auch seien keine zwingenden Gründe des Gemeinwohls erkennbar, die eine Rückwirkung rechtfertigen könnten. 28

Die Entscheidung der Kommission vom 20. Mai 1998 habe nicht geboten, Investitionen auch dann von der Gewährung von Investitionszulage auszuschließen, wenn sie in Gestalt bindender Investitionsentscheidungen bereits begonnen worden seien. 29

Zum einen habe die Kommission die bisherigen nationalen Vorschriften für die Vergangenheit akzeptiert. Zum anderen hätte ein Vertragsverletzungsverfahren nicht gedroht, weil eine Übergangsregelung mit dem Inhalt, dass bereits begonnene Investitionen förderfähig blieben, mit der Kommissionsentscheidung vereinbar gewesen wäre. Die Kommission habe nur eine Verpflichtung mit Wirkung für die Zukunft ausgesprochen. In der Anordnung vom 20. Mai 1998, entgegenstehende Beihilfevorschriften zu ändern oder aufzuheben, liege weder dem Wortlaut noch dem Sinn nach eine Verpflichtung, alle Beihilfen auch für die Vergangenheit aufzuheben. Hätte die Kommission eine Rückwirkung anordnen wollen, hätte sie dies ausdrücklich getan, zumal eine solche Anordnung nicht selbstverständlich sei und dem Gemeinschaftsrecht Vertrauensschutzwägungen nicht grundsätzlich fremd seien. Dass auch bereits begonnene Investitionen erfasst sein sollten, sei der Entscheidung der Kommission nicht zu entnehmen, obwohl eine Investition in der Regel ein zwischen Planung und Abschluss zeitlich gestreckter Tatbestand sei.

Das Verständnis der Kommissionsentscheidung durch die Finanzbehörden, das die Förderfähigkeit von bereits begonnenen Investitionen nicht in den Blick nehme, verkenne den Charakter von Beihilfeentscheidungen. Die Alternative zur Gleichsetzung der „Gewährung“ mit der „Auszahlung“ sei nicht allein die Zulagenfestsetzung für abgeschlossene Investitionen. Anzuknüpfen sei an die Verwirklichung des materiellrechtlichen Subventionstatbestands, was in den Fällen, in denen lediglich Teile des Sachverhalts bereits vor dem Stichtag verwirklicht worden seien, eine Gewährung von Investitionszulage nicht ausschließe. Schreibe die Kommissionsentscheidung nicht ausdrücklich vor, Beihilfen auch für nur begonnene Investitionen zu versagen, bestehe kein Anlass, sie ohne zwingenden Grund in dieser Weise auszulegen, wenn dies zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Rückwirkung führe.

30

Diese Annahme werde auch durch den späteren Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor vom 1. Februar 2000 (ABl. EG 2000 Nr. C 28, S. 2) bestätigt. Hiernach sollten - nach neuerlicher Rechtsänderung nun wieder zulässige - agrarwirtschaftliche Beihilfen nicht für Arbeiten oder Tätigkeiten gewährt werden, die bereits vor der ordnungsgemäßen Beantragung begonnen oder durchgeführt worden seien. Mithin gehe auch das Gemeinschaftsrecht davon aus, dass sich die lenkende Wirkung einer Subvention bereits im Beginn einer Investition niederschlage. Sei die Gewährung einer Beihilfe ausgeschlossen, wenn die Investition bereits begonnen worden sei, könne ein in die Zukunft gerichtetes Beihilfeverbot auch nur Investitionen umfassen, die noch nicht begonnen hätten.

31

Selbst wenn Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gedroht hätte, hätte dies die Neufassung des § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 nicht gerechtfertigt. Denn nicht jedes drohende Vertragsverletzungsverfahren rechtfertige eine echte Rückwirkung zu Lasten des Bürgers. Beruhe die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens allein darauf, dass sich Deutschland auf Grund unsorgfältiger Verfahrensweise im Gemeinschaftsrecht verstrickt habe, diene es nicht mehr dem Gemeinwohl, den Ausweg hieraus auf Kosten des Vertrauensschutzes anzutreten; die erforderliche Abwä-

32

gung zwischen dem Vertrauensschutz und der Abwehr eines Vertragsverletzungsverfahrens falle deswegen zu Gunsten des Vertrauensschutzes aus.

Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof komme nicht in Betracht. Der Senat habe keine Zweifel an der Auslegung der maßgebenden Regeln des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Entscheidungen der Kommission. Er stelle auch die Vereinbarkeit der Entscheidungen der Kommission mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht nicht in Frage. Der Rechtsverstoß sei im nationalen Recht begründet. 33

#### IV.

Zur Vorlage haben das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung, der Bundesfinanzhof, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Verband Deutscher Mühlen und der Bundesverband mittelständische Wirtschaft Stellung genommen. 34

1. Die Bundesregierung hat Zweifel an der Zulässigkeit der Vorlage, hält aber § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 jedenfalls für verfassungsgemäß. 35

a) Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass europäische Rechtsakte, zu deren Umsetzung die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sei, als abgeleitetes Gemeinschaftsrecht nicht der Überprüfung durch deutsche Gerichte unterliegen. Mit § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 sei der deutsche Gesetzgeber lediglich den verbindlichen Vorgaben der Europäischen Kommission aus der Entscheidung vom 20. Mai 1998 gefolgt. Die Kommission habe keinen Ermessensspielraum gelassen, indem sie eine konkrete Frist zur Umsetzung der verlangten Änderungen gesetzt habe; Deutschland habe nur noch bis zum 2. September 1998 staatliche Investitionsbeihilfen bewilligen dürfen. 36

b) Da der Anspruch auf Investitionszulage entsprechend § 4 Satz 1 InvZulG 1993 nicht mit der Antragstellung, sondern mit dem Ablauf des Wirtschaftsjahres entstehe, in dem die Investition vorgenommen worden sei, habe sich die Änderung des § 2 InvZulG 1996 auf keinen abgeschlossenen Sachverhalt bezogen. Es handele sich um eine tatbestandliche Rückanknüpfung und damit um eine unechte Rückwirkung, die gerechtfertigt sei. 37

Das Vertrauen desjenigen Investors, zu dessen Gunsten noch nicht sämtliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt seien, sei nicht ebenso schutzwürdig wie das Vertrauen eines Investors, der bereits sämtliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt habe. Dies gelte unabhängig davon, dass bereits mit der unternehmerischen Dispositionsentscheidung die Lenkungs- und Gestaltungsfunktion des Gesetzes erreicht werde. Mit der Gesetzesänderung seien die verbindlichen Vorgaben der Kommissionsentscheidung vom 20. Mai 1998 in nationales Recht umgesetzt worden, ohne dass der Gesetzgeber – auch angesichts eines ansonsten drohenden Vertragsverletzungsverfahrens – einen Handlungsspielraum gehabt hätte. Werde aus Vertrauensschutzaspekten nicht erst auf den Zeitpunkt der endgültigen Anspruchsentstehung, sondern auf einen früheren Zeitpunkt abgestellt, müsse jeden- 38



falls auf einen einheitlichen Zeitpunkt für sämtliche materiellrechtliche Voraussetzungen, nämlich auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Investition, also die Anschaffung oder Herstellung, abgestellt werden. Mit ihrer im Amtsblatt veröffentlichten Entscheidung vom 22. März 1994 und dem ebenfalls im Amtsblatt bekanntgegebenen Schreiben vom 20. Oktober 1995 habe die Kommission deutlich gemacht, künftig Investitionen in Müllereibetriebe von der beihilferechtlichen Förderfähigkeit ausschließen zu wollen. Betroffene Unternehmen hätten daher von den bevorstehenden Änderungen Kenntnis nehmen können. Spätestens mit Einleitung des förmlichen Beihilfeprüfverfahrens sei das Vertrauen in den Fortbestand der später geänderten Rechtslage zerstört gewesen. Jedenfalls müsse ein schützenswertes Vertrauen der Klägerin hinter den mit der Gesetzesänderung verfolgten dringenden Gemeinwohlinteressen zurücktreten. Denn mit der Gesetzesänderung seien lediglich zwingende europarechtliche Vorgaben umgesetzt worden. Hätte der Gesetzgeber den Vorgaben aus der Entscheidung der Kommission vom 20. Mai 1998 nicht fristgerecht entsprochen, hätte er die unmittelbare Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens riskiert.

Selbst wenn mit § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 eine echte Rückwirkung verbunden wäre oder die Regelung sich an den Maßstäben für die Rechtfertigung einer solchen messen lassen müsste, wäre die Regelung nicht verfassungswidrig. Vertrauensschutz sei nicht gefordert, wenn in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen werde, mit einer Änderung der Regelung zu rechnen gewesen sei. Eben dies sei aus den bereits ausgeführten Gründen der Fall; vom Gesetzgeber könne nicht verlangt werden, sehenden Auges eine Vertragsverletzung zu begehen, um das Vertrauen des Einzelnen in die Förderfähigkeit von Investitionsentscheidungen zu schützen, obwohl dieser Kenntnis von den bevorstehenden Gesetzesänderungen hätte haben müssen und die Möglichkeit gehabt hätte, seine Vertragsverpflichtung offen zu halten sowie vor der Investitionsentscheidung eine verbindliche Auskunft des Finanzamts einzuholen.

39

2. Der Bundesfinanzhof hat eine Stellungnahme des III. Senats übermittelt, die im Wesentlichen seine Rechtsprechung zur rückwirkenden Änderung investitionszulagenrechtlicher Vorschriften wiedergibt.

40

3. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und der Verband Deutscher Mühlen sind der Auffassung, die Änderung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer Investitionszulage stelle eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte, echte Rückwirkung dar. Bis zur Erkennbarkeit der Rechtsänderung nach Veröffentlichung der Kommissionsentscheidung vom 20. Mai 1998 sei der Klägerin Vertrauensschutz zu gewähren. Diese habe zum Zeitpunkt ihrer bindenden Investitionsentscheidungen nicht mit einer Änderung der subventionsgewährenden Norm rechnen müssen, die ihre Lenkungsfunktion bereits verwirklicht habe. Zwingende, die Rückwirkung rechtfertigende Gründe des Gemeinwohls lägen nicht vor. Auf ein drohendes Vertragsverletzungsverfahren könne sich der Gesetzgeber nicht berufen, weil der Staat von seinen Bürgern nicht erwarten könne, dass diese bessere Rechtskenntnisse als er selbst hätten. Ein Vertragsverletzungsverfahren wäre zudem

41

nicht zwingend Folge einer Anerkennung des Vertrauens der Klägerin gewesen. Mangels ausdrücklicher Anordnung sei nicht davon auszugehen, dass die Kommission eine Rückwirkung habe anordnen wollen.

4. Der Bundesverband mittelständische Wirtschaft ist der Ansicht, dass eine unzulässige echte Rückwirkung vorliege. Dem stehe aber das Europäische Gemeinschaftsrecht zum Vertrauensschutz und dessen Anwendung auf staatliche Beihilfen gegenüber. Das Bundesverfassungsgericht habe zu prüfen, ob es den teilweisen Verzicht auf Rechtsstaatlichkeit aus Gründen der Durchsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts hinnehme oder insoweit dessen Anwendung verbiete.

42

## B.

Die Vorlage ist unzulässig, weil das vorlegende Gericht nicht hinlänglich geklärt hat, ob die dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegte Norm des Investitionszulagengesetzes 1996 auf einer den deutschen Gesetzgeber bindenden Vorgabe des Gemeinschaftsrechts beruht, und im Hinblick hierauf die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage nicht hinreichend dargetan hat.

43

## I.

Legt ein Gericht dem Bundesverfassungsgericht eine Norm vor, die in Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union ergangen ist, ist diese Vorlage wegen der vom Bundesverfassungsgericht in solchen Fällen praktizierten Zurücknahme der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit entscheidungserheblich, wenn das Gesetz in Ausfüllung eines nationalen Umsetzungsspielraums ergangen ist. Ob das Unionsrecht im jeweiligen Streitfall einen derartigen Umsetzungsspielraum lässt, hat das Fachgericht zu klären (1) und sich mit den dabei auftretenden Fragen hinreichend substantiiert auseinanderzusetzen (2).

44

1. Ein Gesetz, das Unionsrecht umsetzt, kann nur dann dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG zur Entscheidung über seine Verfassungsmäßigkeit vorgelegt werden, wenn es der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt. Solange und soweit das Bundesverfassungsgericht seine Prüfung von Unionsrecht und von zwingendes Unionsrecht umsetzendem nationalem Recht am Maßstab des Grundgesetzes zurücknimmt, ist die Frage der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz nicht entscheidungserheblich, da sie weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Vorlagegericht zu beantworten ist. Die Vorlage eines Gesetzes an das Bundesverfassungsgericht ist in einem solchen Fall unzulässig. Das Fachgericht hat daher vor einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG zu klären, ob das Unionsrecht dem nationalen Gesetzgeber einen die verfassungsgerichtliche Prüfung ermöglichenden Spielraum belässt.

45

a) Über die Anwendbarkeit von Unionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden in Anspruch genommen wird, übt das Bundesverfassungsgericht - jenseits des hier nicht in Rede stehenden Ultra-vires- und Verfassungsidentitätsvorbehalts (vgl. dazu

46

BVerfGE 123, 267 <353 f.>; 126, 286 <302 f.>) - seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus und überprüft dieses Recht mithin nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Europäische Union einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Union generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>; 118, 79 <95>). Dies gilt auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG nicht nur für Verordnungen, sondern auch für Richtlinien nach Art. 288 Abs. 3 AEUV und an die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Beschlüsse der Kommission nach Art. 288 Abs. 4 AEUV (früher: Entscheidungen der Kommission nach Art. 249 Abs. 4 EGV). Auch eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie oder einen Beschluss in deutsches Recht umsetzt, wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Unionsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht (vgl. BVerfGE 118, 79 <95 f.>; 125, 260 <306 f.>).

b) Stellt sich einem Fachgericht die Frage der Vereinbarkeit eines für sein Verfahren entscheidungserheblichen, aus dem Unionsrecht abgeleiteten Gesetzes mit den Grundrechten, ist es daher zunächst seine Aufgabe - gegebenenfalls durch eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Europäischer Gerichtshof) nach Art. 267 Abs. 1 AEUV - zu klären, ob das Unionsrecht dem deutschen Gesetzgeber einen Umsetzungsspielraum belässt. Erst wenn dies feststeht, kann das den Umsetzungsspielraum ausfüllende Gesetz der Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen und damit eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht in Betracht kommen.

47

aa) Die Pflicht des vorlegenden Gerichts zur Klärung der Verbindlichkeit der unionsrechtlichen Vorgaben für den deutschen Gesetzgeber folgt aus dem Erfordernis der Entscheidungserheblichkeit. Eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ist nur zulässig, wenn sie für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens entscheidungserheblich ist. Insofern muss zum einen das vorgelegte Gesetz für das von dem vorlegenden Gericht zu entscheidende Verfahren entscheidungserheblich sein. Da das Bundesverfassungsgericht nur mit für das Ausgangsverfahren Entscheidungserheblichem befasst werden soll, setzt die Vorlage eines vom Gericht als verfassungswidrig beurteilten Gesetzes zum anderen voraus, dass das Bundesverfassungsgericht über die aufgeworfene Verfassungsrechtsfrage entscheiden kann. Letzteres ist nicht der Fall, wenn das Bundesverfassungsgericht sich mit Rücksicht auf der Europäischen Union übertragene Hoheitsrechte einer Prüfung des deutschen Umsetzungsrechts am Maßstab des Grundgesetzes enthält. Dann vermag die Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nichts zur Lösung des Ausgangsfalls beizutragen; das Ergebnis einer solchen Vorlage ist nicht entscheidungserheblich.

48

bb) Im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht ist es vorrangig Aufgabe der Fachgerichte, die Frage eines unionsrechtlichen Umsetzungsspielraums für den nationalen Gesetzgeber zu klären, gegebenenfalls durch Vorlage an den Europäischen

49

Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 AEUV.

(1) Besteht Unklarheit über die Bedeutung von Unionsrecht, kommt eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 AEUV in Betracht, anlässlich derer der Europäische Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren über die Gültigkeit und die Auslegung von Unionsrecht, aber auch über die Handlung eines Unionsorgans, wie etwa über die Frage der Bindung eines Mitgliedstaats an einen Beschluss der Kommission nach Art. 288 Abs. 4 AEUV, befinden kann. 50

Eine Pflicht zur Vorlage zum Europäischen Gerichtshof besteht nach Unionsrecht ausschließlich für letztinstanzliche Gerichte, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des nationalen Rechts angefochten werden können (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Auch letztinstanzliche Gerichte eines Mitgliedstaates sind nicht zur Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens verpflichtet, wenn die betreffende unionsrechtliche Frage bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof war oder die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für vernünftige Zweifel kein Raum bleibt. Ein letztinstanzliches nationales Gericht darf einen vernünftigen Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage nur verneinen, wenn es überzeugt ist, dass auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Europäischen Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, darf das letztinstanzliche innerstaatliche Gericht davon absehen, diese Frage dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen und sie stattdessen in eigener Verantwortung beantworten (acte-clair-Doktrin, vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982, Rs. C-283/81, C.I.L.F.I.T., Slg. 1982, S. 3415; BVerfGE 82, 159 <193> ). 51

(2) Auch Instanzgerichte sind allerdings zu einer Klärung unionsrechtlicher Fragen durch eine Vorabentscheidung beim Europäischen Gerichtshof verpflichtet, wenn unklar ist, ob und inwieweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum belässt, sofern Anlass zur Vorlage des nationalen Umsetzungsrechts wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG besteht. 52

Dass Art. 267 Abs. 2 AEUV den nicht letztinstanzlichen nationalen Gerichten aus unionsrechtlicher Sicht insofern einen größeren Entscheidungsspielraum einräumt, widerspricht dem nicht, weil die hier in Rede stehende Vorlagepflicht ihre Grundlage im Vorbehalt der Entscheidungserheblichkeit nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG (s.o. aa) und damit im nationalen Verfassungsprozessrecht findet. 53

Diese Pflicht der Instanzgerichte zur Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV korrespondiert mit der im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht vorrangig den Fachgerichten zukommenden Kompetenz und Aufgabe, das einfache innerstaatliche Recht auszulegen (vgl. BVerfGE 79, 1 <24>; 86, 382 <386 f.>; 113, 88 <103> ) und gegebenenfalls die Auswirkungen des Unionsrechts auf eine einfachrechtliche innerstaatliche Rechtsvorschrift zu beurteilen. Es liegt dabei in der Kompetenz der nationalen Fachgerichte, das Unionsrecht auszulegen, soweit es für ihre Entscheidung darauf ankommt. Ebenso wie die Auslegung und An- 54

wendung des einfachen Rechts in erster Linie den Fachgerichten obliegt, sind sie auch zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts berufen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 -, juris, Rn. 89; ferner BVerfGE 126, 286 <316> ). In diesem Rahmen haben sie auch die Verbindlichkeit unionsrechtlicher Vorgaben für den nationalen Gesetzgeber zu klären und erforderlichenfalls den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Die Beurteilung der Auswirkungen der vom Europäischen Gerichtshof geklärten unionsrechtlichen Fragen auf das nationale Recht ist sodann wiederum in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte und nicht des Bundesverfassungsgerichts. Es entspräche hingegen nicht der im Grundgesetz angelegten Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesverfassungsgericht und den Fachgerichten, wenn sie im Verhältnis zum Unionsrecht ungeklärtes nationales Umsetzungsrecht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorlegen dürften und so das Bundesverfassungsgericht seinerseits zur Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV veranlassen könnten, sofern es nur auf diese Weise seinen verfassungsgerichtlichen Prüfungsumfang bestimmen könnte.

cc) Die Pflicht der Fachgerichte, vor einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht Inhalt und Verbindlichkeit des Unionsrechts, gegebenenfalls durch Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 1 AEUV zu klären, steht nicht in Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Möglichkeit der Fachgerichte, zwischen Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG und Vorlage zum Europäischen Gerichtshof zu wählen, da dies andere Fallkonstellationen betrifft.

55

Steht in Streit, ob eine im Ausgangsverfahren entscheidungserhebliche Rechtsvorschrift mit Unionsrecht und Verfassungsrecht vereinbar ist, gibt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts grundsätzlich keine feste Rangfolge unter den vom Fachgericht gegebenenfalls einzuleitenden Zwischenverfahren nach Art. 267 Abs. 2 oder 3 AEUV und der Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG. Ein Gericht, das sowohl unionsrechtliche als auch verfassungsrechtliche Zweifel hat, darf daher nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen entscheiden, welches Zwischenverfahren es zunächst einleitet (vgl. BVerfGE 116, 202 <214> ). Im Unterschied dazu geht es bei der hier in Frage stehenden Bindung des nationalen Gesetzgebers an vorrangiges Unionsrecht um die Bestimmung der Prüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts und damit um eine für die Zulässigkeit der Normenkontrolle zwingend zu klärende Vorfrage.

56

c) Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorliegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 2, 181 <190 f., 193>; 88, 187 <194>; 105, 61 <67> ). Dies folgt aus der in erster Linie den Fachgerichten vorbehaltenen Aufgabe zur Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts wie auch des Unionsrechts.

57

Für die Frage nach der Entscheidungserheblichkeit einer Vorlage, die Unionsrecht umsetzendes nationales Recht zum Gegenstand hat, ist eine so weitgehende Zurücknahme der Kontrolle der Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts jedoch nicht gerechtfertigt. Denn mit der Entscheidung über die Reichweite der unionsrechtlichen Bindung des nationalen Gesetzgebers wird zugleich über die Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes befunden. Die Bestimmung der Voraussetzungen für die Ausübung der eigenen Gerichtsbarkeit und damit die Beantwortung der Frage, ob es das nationale Recht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes misst oder darauf verzichtet, muss im Verhältnis zum vorlegenden Gericht in der Hand des Bundesverfassungsgerichts verbleiben. Die Entscheidung eines Fachgerichts darüber, ob und inwieweit Unionsrecht im Sinne eines acte-clair dem Gesetzgeber einen Umsetzungsspielraum belässt, ist daher nicht nur einer Offensichtlichkeitskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterworfen. Diesem steht insoweit vielmehr ein weitergehendes Überprüfungsrecht zu (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 -, juris, Rn. 90). Andernfalls hätte es das Fachgericht in der Hand, auch mit einer nicht überzeugend begründeten Annahme eines dem nationalen Gesetzgeber verbleibenden Umsetzungsspielraums eine inhaltliche Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht zu veranlassen, sofern sie sich nur nicht als offensichtlich unhaltbar erweist.

58

Dem steht nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht das Unterlassen einer Vorlage zum Europäischen Gerichtshof durch ein letztinstanzliches Gericht im Rahmen einer auf einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützten Verfassungsbeschwerde lediglich auf eine unhaltbare Handhabung der Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV kontrolliert (vgl. zuletzt BVerfGE 126, 286 <315 ff.> ; BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 25. Januar 2011 - 1 BvR 1741/09 -, NJW 2011, S. 1427 <1431> [Tz. 104 f.] und vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 -, juris, Rn. 98). Denn in jenen Fällen geht es nicht um die Entscheidung über die Ausübung der verfassungsgerichtlichen Prüfung bei einer Normenkontrolle, sondern um die auch sonst nur in weiten Grenzen überprüfte Handhabung des Prozessrechts durch die Gerichte im Hinblick auf die Wahrung des gesetzlichen Richters.

59

2. Mit der Pflicht des Gerichts, vor der Vorlage eines Unionsrecht umsetzenden Gesetzes an das Bundesverfassungsgericht die Verbindlichkeit der unionsrechtlichen Vorgaben zu klären, korrespondiert eine entsprechende Darlegungspflicht im Rahmen der Vorlage.

60

Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Vorlage abhängt und dass das Gericht die gebotene Prüfung der Entscheidungserheblichkeit vorgenommen hat. Nach ständiger Rechtsprechung muss dem Beschluss mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen sein, dass und aus welchen Gründen das Gericht bei der Gültigkeit der Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Fall ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 86, 71 <77>; 88, 187 <194>; 105, 48 <56>; 105, 61 <67>). Das vorlegende Gericht muss im Hinblick auf die Entschei-

61

derungserheblichkeit der Vorlagefrage den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nennen und die für seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar und umfassend darlegen (vgl. BVerfGE 86, 71 <77 f.>; 88, 70 <74>; 88, 187 <194>; BVerfGK 14, 429 <432>). Dabei muss das Gericht auf naheliegende tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte eingehen. Insbesondere kann es erforderlich sein, die Gründe zu erörtern, die im Gesetzgebungsverfahren als für die gesetzgeberische Entscheidung maßgebend genannt worden sind (vgl. BVerfGE 86, 71 <77 f.> ; BVerfGK 14, 429 <432>).

Diese Maßstäbe gelten entsprechend für die Pflicht des Gerichts, seine - womöglich ohne Einleitung eines Vorabentscheidungsersuchens gewonnene - Annahme darzulegen, dass das einschlägige Unionsrecht dem nationalen Gesetzgeber in der in Streit stehenden Frage einen Umsetzungsspielraum belässt. Auch diesbezüglich hat es mit hinreichender Deutlichkeit die Gründe dafür aufzuzeigen, dass die Vorlage des Gesetzes entscheidungserheblich ist.

62

## II.

Das Finanzgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der Vorlage schon nicht ausreichend dargelegt (1). Zudem hätte es durch ein Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof klären lassen müssen, ob der Gesetzgeber bei Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben einen Spielraum zu weitergehenden Übergangsregelungen hatte (2).

63

1. Die Darlegungen des Finanzgerichts zur Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage genügen nicht den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG.

64

a) Das vorliegende Gericht hat sich bereits nicht damit auseinandergesetzt, dass die verfassungsrechtliche Prüfung des § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 durch das Bundesverfassungsgericht deshalb eingeschränkt sein kann, weil der deutsche Gesetzgeber mit dieser Regelung eine Entscheidung der Europäischen Kommission in deutsches Recht umgesetzt hat. Zwar hat sich das Finanzgericht damit befasst, ob der deutsche Gesetzgeber in Ansehung der Entscheidung der Kommission berechtigt war, nach Ablauf der von der Kommission gesetzten Frist Investitionszulage zu gewähren, wenn eine bindende Investitionsentscheidung seitens eines Investors bereits vor Fristablauf getroffen worden war. Einen Bezug zum Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfung des § 2 Satz 2 Nr. 4 InvZulG 1996 hat es dabei jedoch nicht hergestellt. Im Gegenteil hat das Finanzgericht den Rechtsverstoß ausdrücklich als ausschließlich im nationalen Recht begründet angesehen.

65

b) Im Übrigen fehlt es an hinreichenden Ausführungen zum Umfang der Bindungswirkung der Kommissionsentscheidung für den deutschen Gesetzgeber.

66

Zwar hat das Finanzgericht angenommen, dass die Kommission mit ihrer Entscheidung vom 20. Mai 1998 die tatsächlichen Verhältnisse in der Vergangenheit akzeptiert und nur eine Regelung für die Zukunft getroffen hat. Dieser Befund bleibt aller-

67

dings ohne Erkenntniswert für die Frage, ob die Kommissionsentscheidung damit auch Investitionsbeihilfen für schon vor Ablauf der zweimonatigen Frist getroffene Investitionsentscheidungen unterbinden wollte. Entsprechendes gilt für die Bezugnahme des Finanzgerichts auf den späteren Gemeinschaftsrahmen.

Das Finanzgericht hat sein Verständnis der Kommissionsentscheidung - wonach dem deutschen Gesetzgeber die spätere Berücksichtigung vor dem 3. September 1998 verbindlich getroffener Investitionsentscheidungen nicht verwehrt gewesen sein soll - wesentlich damit begründet, dass die Kommission nicht ausdrücklich vorgegeben habe, Beihilfen auch für bereits begonnene Investitionen zu versagen. Dass sich die Kommission in ihrer Entscheidung nicht ausdrücklich mit bereits vor Ablauf der von ihr gesetzten Frist getroffenen Investitionsentscheidungen und insoweit gegebenenfalls zu gewährendem Vertrauensschutz befasst hat, zwingt jedoch nicht zu dem Schluss, dass nach Fristablauf eine Gewährung von Investitionszulage zulässig bleiben sollte, wenn eine bindende Investitionsentscheidung bereits vor Fristablauf getroffen worden war. Ihrem Wortlaut nach gab die Entscheidung der Kommission vielmehr vor, dass nach Ablauf der Frist keine Investitionszulage mehr gewährt werden durfte, und zwar unabhängig davon, ob ein Investor bereits eine bindende Investitionsentscheidung getroffen hatte oder nicht.

68

Demgegenüber haben der Gesetzgeber sowie die Finanzbehörden (vgl. die Verfügung der Oberfinanzdirektion Frankfurt vom 20. Juli 1999, InvZ 1000 A-1-St II 24, juris) den von der Kommission verwendeten Begriff des „Gewährens“ einer Investitionsbeihilfe zur Anschaffung oder Herstellung des Wirtschaftsguts und damit zur (vollständigen) Verwirklichung des materiellrechtlichen Tatbestands in Bezug gesetzt, obgleich sich die „Gewährung“ einer Investitionszulage nach dem Verständnis des Bundesfinanzhofs - worauf er in seiner Stellungnahme auch ausdrücklich hingewiesen hat - in der Regel auf den Zeitpunkt ihrer Festsetzung und Auszahlung durch das Finanzamt bezieht. Mit diesen verschiedenen Deutungsmöglichkeiten für den maßgeblichen Bezugspunkt der Kommissionsentscheidung hat sich das Finanzgericht nicht auseinandergesetzt. Vielmehr hat sich das Finanzgericht vor allem auf die Feststellung zurückgezogen, dass die Kommissionsentscheidung nicht zwingend als Ausschluss bereits begonnener Investitionen verstanden werden müsse.

69

2. Die Vorlage ist auch unzulässig, weil das Finanzgericht einen Umsetzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers für die weitere Zulässigkeit von Investitionshilfen in Bezug auf früher getroffene Investitionsentscheidungen annimmt, obwohl dieses Verständnis der Kommissionsentscheidung als zweifelsfrei im Sinne der acte-clair-Doktrin nicht haltbar ist.

70

Die vom Finanzgericht befürwortete Auslegung der Kommissionsentscheidung, wonach dem deutschen Gesetzgeber ein ausreichender Gestaltungsspielraum zur Gewährung von Investitionszulagen auch nach dem 2. September 1998 verblieben sei, ist weder Gegenstand einer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof gewesen, noch ist eine solche Auslegung der Entscheidung der Kommission derart offen-

71



kundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Im Gegenteil spricht insbesondere der Wortlaut der Entscheidung, auch vor dem Hintergrund des (nationalen) Verständnisses des verwendeten Begriffs „Gewähren“, für einen Ausschluss sämtlicher Beihilfen nach Ablauf der von der Kommission gesetzten Frist zur Anpassung der nationalen Beihilferegeln unabhängig vom Zeitpunkt der getroffenen Investitionsentscheidung. Die Entstehungsgeschichte des Steuerentlastungsgesetzes 1999 wie auch die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen im vorliegenden Verfahren lassen zudem erkennen, dass jedenfalls der deutsche Gesetzgeber selbst von einer entsprechenden Verpflichtung ohne verbleibenden Spielraum ausging.

Bei dieser Sachlage hätte das Finanzgericht die hier maßgebliche Auslegungsfrage für das Vorliegen eines nationalen Umsetzungsspielraums dem Europäischen Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vorlegen müssen.

72

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 4. Oktober 2011 -  
1 BvL 3/08**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. Oktober 2011 - 1 BvL 3/  
08 - Rn. (1 - 72), [http://www.bverfg.de/e/ls20111004\\_1bvl000308.html](http://www.bverfg.de/e/ls20111004_1bvl000308.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2011:ls20111004.1bvl000308