

Urteil Az. 10 K 128.09*

VG Berlin

13. April 2010

Leitsätze

Die Kürzung des auf die Produktion von Strom entfallenden Zuteilungsanspruchs zur Erzielung des Berechtigungsaufkommens für die Veräußerung von Berechtigungen zur Emission von Kohlendioxid nach §§19, 20 ZuG 2012 ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Tenor

- 1 Die Klage wird abgewiesen.
- 2 Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, sofern nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.
- 4 Die Berufung und die Sprungrevision werden zugelassen.

Tatbestand

- 5 Die Strom produzierende Klägerin begehrt die Verpflichtung der Beklagten zur Zuteilung weiterer Emissionsberechtigungen für die Handelsperiode 2008 bis 2012 im Umfang von Berechtigungen.
- 6 Sie betreibt das vorwiegend erdgasbefeuerte Heizkraftwerk Süd in Schwerin. Mit Bescheid vom 13. Februar 2008 teilte die Beklagte der Klägerin nach dem Gesetz

*<http://openjur.de/u/282257.html> (= openJur 2012, 12853)

über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 vom 7. August 2007 (Zuteilungsgesetz 2012 – ZuG 2012) für den Betrieb des Kraftwerks in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 insgesamt Berechtigungen zu. Die auf die Stromproduktion der Klägerin entfallende Zuteilungsmenge von jährlich t Kohlendioxid kürzte die Beklagte dabei gemäß §20 ZuG 2012 unter Anwendung des Faktors von gerundet 0,844 um eine Menge von t Kohlendioxid. Die Regelung bestimmt, dass zur Erzielung des Berechtigungsaufkommens für die in §19 ZuG 2012 vorgesehene Veräußerung von jährlich 40 Millionen Berechtigungen die auf die Stromproduktion entfallenden Zuteilungsmengen für Anlagen der Energiewirtschaft um einen Faktor gekürzt wird, der dem Verhältnis von 38 Millionen Berechtigungen pro Jahr zur gesamten jährlichen Zuteilung für die Stromproduktion an bestehende Anlagen entspricht.

- 7 Den gegen den Bescheid erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 8. April 2009 zurück.
- 8 Mit ihrer am 11. Mai 2009 bei Gericht eingegangenen Klage verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter.
- 9 Sie hält die Regelungen der §§19 und 20 ZuG 2012 für verfassungswidrig, weshalb die danach erfolgte Kürzung der Zuteilungsmenge rechtswidrig sei.
- 10 Die Veräußerung von Zertifikaten nach §19 ZuG 2012 verletze die Finanzverfassung des Grundgesetzes. Es fehle bereits an einer sachlichen Rechtfertigung für die Erhebung einer nicht-steuerlichen Abgabe. Ein maßgeblicher, über die Begrenzung des Kohlendioxidausstoßes hinausgehender Klimaschutz werde mit der Veräußerung nicht erzielt. Die vom Gesetzgeber ins Feld geführte Allokationseffizienz werde in hinreichendem Maße bei der zweiten und den Folgeallokationen am Markt hergestellt. Der Verkauf der Berechtigungen in den Jahren 2008 und 2009 habe den Preis pro Berechtigung eher gesenkt und insofern kontraproduktiv gewirkt. Auch die nunmehr gesetzlich vorgesehene Versteigerung bewirke keinen Effizienzgewinn.
- 11 Bei den Anlagenbetreibern entstehe kein abschöpfungsfähiger Vorteil. Es fehle bereits an der Bewirtschaftung eines knappen Gutes. Die Aufnahmefähigkeit der Luft für Kohlendioxid sei nicht „knapp“ im Sinne von „nur in geringen Mengen vorhanden“. Daran ändere nichts, dass eine hohe Kohlendioxidkonzentration in der Luft den Treibhauseffekt fördere.
- 12 Auch fehle es an einer Bewirtschaftung der Luft. Deren Nutzung sei vielmehr Ausübung der originären (Grund-) Rechte der Anlagenbetreiber. Ihnen werde daher kein Recht verliehen, so dass ihnen auch ein abschöpfungsfähiger Vorteil nicht erwachse. Somit verletze die Veräußerungskürzung auch die Belastungsgleichheit.

- 13 Die Kürzung des Zuteilungsanspruchs zum Zwecke der Veräußerung der Berechtigungen verletze die Klägerin auch in ihrer Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Das Grundrecht umfasse die Befugnis, zu Erwerbszwecken die natürliche Ressource „Luft“ zu nutzen. Die Veräußerung der Berechtigungen diene ausschließlich dazu, staatliche Einnahmen zu erzielen. Dies stelle keine für einen Eingriff in die Berufsfreiheit ausreichende vernünftige Erwägung des Gemeinwohls dar.
- 14 Auch der Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Klägerin (Art. 14 Abs. 1 GG) sei allein durch den Zweck der Erzielung staatlichen Einnahmen nicht zu rechtfertigen.
- 15 Ferner verletzte die Beschränkung der Kürzung nach §§19, 20 ZuG 2012 auf Strom produzierende Anlagen der Energiewirtschaft das allgemeine Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Verbrennungsanlagen zur Stromproduktion seien mit Kohlendioxid emittierenden Verbrennungsanlagen der Industrie vergleichbar. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung beider Gruppen von Anlagen sei nicht vorhanden. Auch die Betreiber von Kraftwerken seien einem harten Wettbewerb ausgesetzt und liefen Gefahr, Kunden an Stromproduzenten zu verlieren, die dem Emissionshandel nicht unterliegen. Die Behauptung, anders als im Energiesektor bestehe im Industriesektor keine Möglichkeit, die Preise für die Berechtigungen auf die Endpreise umzulegen, sei durch nichts belegt. Im Gegenteil belege eine von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eingeholte Studie aus dem Jahr 2005, dass auch seitens der Betreiber von Industrieanlagen in hohem Maße die Absicht bestanden habe, die Preise für Emissionsberechtigungen auf den Produktpreis umzulegen (so European Commission/McKinsey & Company/Ecofys, Review of EU Emissions Trading Scheme, November 2005).
- 16 Vorsorglich bestreite die Klägerin die Berechnung des Kürzungsfaktors. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Beklagte die Anzahl der für Strom zuzuteilenden Berechtigungen insgesamt, d. h. in der Gesamtheit der zuzuteilenden Berechtigungen in der Bundesrepublik, zu niedrig festgesetzt habe. Wäre die Anzahl der für Strom zuzuteilenden Berechtigungen höher als von der Beklagten ermittelt, sei der Kürzungsfaktor überhöht.
- 17 Schließlich sei auch die Erhebung der ‚Kontoeinrichtungsgebühr‘ i. H. v. 200,- Euro rechtswidrig. Die Kontoeinrichtungsgebühr sei bereits im Jahr 2005 erhoben und entrichtet worden. Eine erneute Einrichtung des Kontos habe nicht stattgefunden.
- 18 Die Klägerin beantragt:
- 19 1. Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin unter teilweiser Aufhebung des Zuteilungsbescheides vom 22.02.2008 – Gz. E 2.2-14310-0476/112 – in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 08.04.2009, Gz: E 1.4 – 14310-0476/115-WS,

gemäß §7 Abs. 1 ZuG 2012 weitere 55.397 Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 208 bis 2012 zuzuteilen.

- 20 2. Die Beklagte wird verpflichtet, den Zuteilungsbescheid vom 22.02.2008 – Gz. E 2.2-14310-0476/112 – in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 08.04.2009, Gz: E 1.4 – 14310-0476/115-WS, insoweit abzuändern, als dass eine Zuteilung ohne Festsetzung einer Gebühr stattfindet, und die erhobene §200,- zurückzuzahlen.
- 21 3. Die anwaltliche Zuziehung im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.
- 22 Die Beklagte beantragt,
- 23 die Klage abzuweisen.
- 24 Die Kürzung nach §§19 und 20 ZuG 2012 sei mit dem Grundgesetz vereinbar und insbesondere auch im Hinblick auf die Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht zu beanstanden.
- 25 Die Veräußerung von Zertifikaten, insbesondere ihre Versteigerung, stelle die effizienteste Methode dar, um knappe Nutzungsrechte optimal zu verteilen. Sie diene ferner der Abschöpfung eines Sondervorteils. Die Aufnahmefähigkeit der Luft für Treibhausgase sei beschränkt, die Möglichkeit der Emission folglich ein knappes Gut. Seit Einführung des Emissionshandelssystems werde die Ressource Luft auch bewirtschaftet. Ein weiterer sachlicher Grund für die Veräußerung der Zertifikate bestehe in der Abschöpfung sog. „windfall-profits“. Die Belastungsgleichheit sei gewahrt, weil lediglich der gewährte Vorteil abgeschöpft werde.
- 26 Die entgeltliche Zuteilung der Berechtigungen sei auch mit der Berufsfreiheit vereinbar. Nach neuerer Auffassung wandle sich ein grundrechtliches Abwehrrecht in ein Teilhaberecht um, wenn ein Gut der Allgemeinheit knapp geworden sei. Allein die Knappheit des Gutes reiche aus, einen Eingriff des Staates, etwa ein Verteilungsverfahren, zu rechtfertigen. Auch nach traditionellem Verständnis des Grundrechts der Berufsfreiheit sei dieses nicht verletzt. Es liege lediglich ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit vor, der durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sei, zumal nur etwa 9 % der Berechtigungen entgeltlich zugeteilt würden.
- 27 Ebenso wenig liege eine Verletzung der Eigentumsfreiheit vor. Fraglich sei bereits, ob nunmehr überhaupt noch ein Eingriff in den Schutzbereich vorliege, nachdem bereits im Jahr 2001 die Versteigerung von Emissionsberechtigungen angekündigt worden sei. Jedenfalls rechtfertigten die genannten Gründe für die Veräußerung der Zertifikate auch einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.
- 28 Die Beschränkung der Kürzung nach §20 ZuG 2012 auf die für die Strompro-

duktion zu erteilenden Berechtigungen verletze auch den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht. Bei der Gruppe der Stromproduzenten handele es sich um eine gegenüber der Industrie abgrenzbare Personengruppe, die anderen Marktbedingungen ausgesetzt sei. Nach den Erfahrungen der ersten Handelsperiode sei davon auszugehen, dass bei der Stromproduktion in weit größerem Maße die Möglichkeit bestehe, die Kosten der Zertifikate in den Endpreis einzustellen als im Bereich der Industrie. Die von der Klägerin genannte Studie bestätige dies. Ob dies in Einzelfällen auch Betreibern von Kraftwerken nicht möglich sei, könne wegen der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers dahinstehen. Dass es konkret der Klägerin nicht möglich sei, habe sie substantiiert nicht dargetan. Dem Umstand, dass auch die Industrie teilweise die Kosten der Zertifikate ‚einpreise‘, werde ab dem Jahr 2013 durch einen schrittweisen Abbau der kostenlosen Zuteilung auch für diese Anlagen Rechnung getragen. Im Industriebereich seien jedoch auch weiterhin zahlreiche Ausnahmen hiervon vorgesehen. Dies belege, dass auch auf europäischer Ebene eine generelle Gleichbehandlung von Stromerzeugern und Industrieanlagen nicht für sachlich gerechtfertigt angesehen werde.

- 29 Die Gebühr für die Einrichtung des Kontos sei pro Zuteilungsperiode zu erheben und daher nicht zu beanstanden.
- 30 Die die Klägerin betreffenden Verwaltungsvorgänge der Beklagten haben vorgelegen und waren, soweit wesentlich, Gegenstand der mündlichen Verhandlung. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend hierauf Bezug genommen; wegen des weiteren dezidierten Vortrages beider Beteiligten wird auf den Inhalt der wechselseitigen Schriftsätze verwiesen.

Gründe

- 31 1 Der als Verpflichtungsantrag zulässige Klageantrag zu 1 ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch gegen die Beklagte auf Zuteilung weiterer 55.397 Emissionsberechtigungen. Die Zuteilungsentscheidung der Beklagten vom 13. Februar 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. Dezember 2008 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, §113 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).
- 32 Gemäß §9 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) haben Verantwortliche für jede Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan. Der Betrieb des Kraftwerkes Stuttgart-Gaisburg stellt eine Tätigkeit gemäß Anhang 1 Ziffer I zum TEHG dar. Als Betreiberin dieser immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage (§1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV – i. V. m. Nr. 1.1 ihres Anhangs) ist die Klägerin gemäß §3 Abs. 7 Satz 2 TEHG Verantwortliche im Sinne

dieses Gesetzes.

- 33 Für die Handelsperiode 2008 bis 2012 ist maßgeblich das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 – ZuG 2012 – vom 7. August 2007, BGBl. I S. 1788).
- 34 Es regelt die Zuteilung von Berechtigungen für bestehende Anlagen der Energiewirtschaft im Grundsatz in seinem §7. Nach dessen Absatz 1 Satz 1 werden für Anlagen nach Anhang 1 Ziffer I bis V des TEHG, deren Inbetriebnahme bis zum 31. Dezember 2002 erfolgte, auf Antrag Berechtigungen in einer Anzahl zugeteilt, die dem rechnerischen Produkt aus der durchschnittlichen jährlichen Produktionsmenge der Anlage in einer Basisperiode, dem Emissionswert je erzeugter Produkteinheit nach Anhang 3 oder einer Verordnung nach §13 und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 entspricht.
- 35 In Betrieb genommen wurde die Anlage der Klägerin im Jahr 1995. Zutreffend hat die Beklagte ihre Zuteilung daher ausschließlich auf §7 Abs. 1 ZuG 2012 gestützt. Dagegen wendet sich die Klägerin nicht.
- 36 Die von ihr einzig beanstandete Kürzung des Zuteilungsanspruches gemäß §20 ZuG 2012 entspricht den Vorgaben des Zuteilungsgesetzes 2012 (nachfolgend zu 1), die ihrerseits mit dem Grundgesetz in Einklang stehen (nachfolgend zu 2).
- 37 Gemäß §20 ZuG 2012 wird zur Erzielung des Berechtigungsaufkommens für die Veräußerung nach §19 ZuG 2012 bei Anlagen nach Anhang 1 Ziffern I bis V des TEHG, die eine Zuteilung nach den §§7 bis 9 oder §12 ZuG 2012 erhalten, die auf die Produktion von Strom entfallende Zuteilungsmenge um einen Faktor verringert, der dem Verhältnis von 38 Millionen Berechtigungen pro Jahr zur gesamten jährlichen Zuteilung für die Stromproduktion an bestehende Anlagen nach den §§7, 8, und 12 entspricht. Da es sich bei der streitgegenständlichen Anlage der Klägerin um eine solche i. S. d. Ziffer I des Anhangs zum TEHG handelt, unterlag die auf die Stromproduktion in ihrer Anlage entfallende Zuteilung somit der Kürzung nach §20 ZuG 2012. Ein Berechnungsfehler ist der Beklagten nicht unterlaufen.
- 38 In vom Gericht nicht zu beanstandender Weise hat sie bei ihrer Kürzung den Faktor von 0,844001906 angewendet. Die Klägerin bestreitet die Rechtmäßigkeit dieses Kürzungsfaktors, ohne auch nur einen Anhaltspunkt dafür zu geben, inwieweit dieser fehlerhaft gebildet worden ist. Damit dringt sie nicht durch:
- 39 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Kammerbeschluss vom 10. Dezember 2009; 1 BvR 3151/07, S. 18 ff. der Beschlussabschrift) war der Beklagten hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der in der ersten Handelsperiode vorgenommenen anteiligen Kürzung gemäß §4 Abs. 4 ZuG 2007 ein Beurteilungsspielraum einzuräumen. Da der für die Kürzung nach

§20 ZuG 2012 zu bildende Kürzungsfaktor ebenfalls zum Zeitpunkt der zeitgleichen Zuteilung an alle am Emissionshandel teilnehmenden Stromproduzenten feststehen musste und seine Bildung von der Gesamtmenge der Zuteilung für die Stromproduktion an bestehende Anlagen nach den §§7, 8 und 12 ZuG 2012 abhängig war, ist es geboten, die vom Bundesverfassungsgericht zur gerichtlichen Kontrolle der seinerzeitigen Kürzung gemäß §4 Abs. 4 ZuG 2012 aufgestellten Grundsätze (siehe insbesondere S. 21 und 25 der Beschlussabschrift) auch auf die Kürzung nach §20 ZuG 2012 zu übertragen.

- 40 Danach kann sich die der Behörde vom Gesetzgeber eingeräumte Letztentscheidungsbefugnis nur auf die konkrete Rechtsanwendung – die Subsumtion – beziehen und nicht auf die Beurteilung der rechtlichen Maßstäbe, also deren Auslegung und deren Rechtmäßigkeit. Des Weiteren bezieht sie sich grundsätzlich nicht auf die Feststellung der für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen. Gerichtlich zu prüfen ist daher grundsätzlich auch, ob der Sachverhalt richtig ermittelt und der Prognose eine geeignete Methode zugrunde gelegt wurde“ (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009, a. a. O., S. 21 der Beschlussabschrift).
- 41 Das bedeutet indes nicht, dass das Gericht jede einzelne für die Bildung des Kürzungsfaktors maßgebliche Einzelzuteilung auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen müsste. Die fehlende Möglichkeit einer solchen effektiven Prüfung bereits zum maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Zuteilungsentscheidung ist gerade Anlass für die Anerkennung eines behördlichen Beurteilungsspielraumes. Gerichtlicher Kontrolle zugänglich ist die für die Ermittlung des Kürzungsfaktors erforderliche behördliche Prognose daher ‚lediglich‘ hinsichtlich der generellen Auslegung der für sie maßgeblichen Zuteilungsregeln und ihrer Verfassungsmäßigkeit sowie der generellen Einhaltung der Verfahrensregeln des §15 ZuG 2012; der Kontrolle unterliegen ferner die Prüfung, ob willkürlich getroffene Einzelentscheidungen in die Prognose eingeflossen sind, und schließlich die Bildung des Kürzungsfaktors selbst (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009, a. a. O., S. 25).
- 42 Daran gemessen erweist sich die von der Beklagten vorgenommene Kürzung nach §20 ZuG 2012 nicht als rechtswidrig.
- 43 Es ist nichts dafür vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass die Beklagte den Kreis der §20 ZuG 2012 unterfallenden Anlagen sowie die auf die Stromproduktion entfallende Zuteilungsmenge aufgrund eines Rechtsirrtums oder einer generell unzureichenden Prüfung i. S. d. §15 ZuG 2012 falsch ermittelt hat. Ausweislich ihrer Angaben im Widerspruchsbescheid und in ihrer Veröffentlichung „Die Zuteilung von Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2008-2012 von Mai 2008“ (abrufbar und) unterliegen der Veräußerungskürzung insgesamt 427 Anlagen der Energiewirtschaft mit einer berechneten Zuteilungsmenge für das Produkt Strom von 243,59 Millionen Berechtigungen. Bei einer gemäß §20 ZuG 2012 zu generierenden Menge von 38 Millionen Berechtigungen bedarf es einer Kürzung dieser Menge um (gerundet) 15,599 Prozent, woraus sich der gerundete Faktor von 0,844 errechnet. Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagten bei der

Addition der Einzelzuteilungsmengen ein Fehler unterlaufen sein könnte, liegen nicht vor, weshalb die Kammer darauf verzichten konnte, sich eine Einzelaufstellung aller Zuteilungen an Strom produzierende Anlagen vorlegen zu lassen.

- 44 2 Die von der Klägerin gegen die Veräußerungskürzung geltend gemachten verfassungsrechtlichen Einwände greifen nicht durch.
- 45 2.1 Die Regelungen der §§19 und 20 ZuG 2012 sind an nationalem Verfassungsrecht zu messen.
- 46 Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, einen wirksamen Grundrechtsschutz gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, wird eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, insoweit allerdings nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht (BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007 – 1 BvF 1/05 –, BVerfGE 118, 79, 95 m. w. Nw.). Die Einführung des Emissionshandelssystems, das grundsätzliche Erfordernis der quantitativen Begrenzung und sukzessiven Minderung der Emissionen, die Genehmigungspflichtigkeit der Emissionen (BVerfG, a. a. O. S. 98) und die Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen durch §6 Abs. 1 und §18 Abs. 1 TEHG beruhen auf einer zwingenden Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie (Art. 12 Abs. 3 und Art. 16) und sind daher an den gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsgewährleistungen zu messen (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2007 – 1 BvR 2036/05 –, BVerfGK 11, 189, 191 ff.; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 – BVerwG 7 C 26/04 –, BVerwGE 124, 47, 56 ff.).
- 47 Die von der Klägerin für verfassungswidrig angesehenen Regelungen der §§19 und 20 ZuG 2012 sind nicht aufgrund zwingender, dem nationalen Gesetzgeber keinen Spielraum belassender Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie ergangen. Dies gilt insbesondere auch für Art. 10 EH-RL, der lediglich eine kostenlose Zuteilung im Umfang von 90 % der insgesamt zuzuteilenden Berechtigungen zwingend vorsieht, hinsichtlich der verbleibenden 10 % jedoch den Mitgliedsstaaten die Entscheidung über eine kostenlose oder kostenpflichtige Zuteilung überlässt. Diese Grenze überschreitet das Zuteilungsgesetz 2012 in §19 nicht.
- 48 442.2 Die Regelungen der §§19 bis 21 ZuG 2012 sind mit dem Grundgesetz vereinbar.
- 49 Da §20 ZuG 2012 die Kürzung gerade zur Erzielung des Berechtigungsaufkommens für die Veräußerung vorsieht, steht er in untrennbarem Zusammenhang mit der die Veräußerung vorsehenden Regelung des §19 ZuG 2012. Auch diese Regelung ist jedoch von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

- 50 2.2.1 Der Bundesgesetzgeber war aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) befugt, die Regelungen der §§19 bis 21 ZuG 2012 zu erlassen.
- 51 Der Finanzverfassung des Grundgesetzes liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinde in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates). Steuern im Sinne der Art. 104a ff. GG sind Gemeinlasten, die jedem auferlegt werden, der den steuerlichen Tatbestand erfüllt, und die unabhängig von einer individuellen Gegenleistung erhoben werden (so die st. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00 –, BVerfGE 110, 274 ff.). Nicht-steuerliche Abgaben verschiedener Art sind allerdings nicht ausgeschlossen; die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen (st. Rspr. des BVerfG, vgl. Beschluss vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 und 1300/93 –, BVerfGE 93, 266, 342 [Wasserpfennig]; jüngst Urteil vom 3. Februar 2009 – 2 BvL 54/06 –, BVerfGE 122, 316, 335).
- 52 Die Erlöse aus der Veräußerung von Emissionsberechtigungen werden nicht gegenleistungslos erzielt; der Erwerber erhält vielmehr für den Kaufpreis die Berechtigung zur Ableitung von Kohlendioxid, die einen wirtschaftlichen Wert darstellt. Deshalb handelt es sich bei dem Erlös nicht um eine Steuer i. S. d. Art. 104a ff. GG (so auch Sacksofsky, Rechtliche Möglichkeiten des Verkaufs von Emissionsberechtigungen, S. 16; Frenz, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl., §19 ZuG 2012 Rn. 5).
- 53 Auch handelt es sich bei den Erlösen aus der staatlichen Veräußerung von Emissionsberechtigungen nicht um Sonderabgaben (im engeren Sinne). Diese zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen (BVerfGE 122, 316, 334 f.). Mit der Sonderabgabe wird dem Leistungspflichtigen eine Leistungspflicht auferlegt, der keine konkrete Gegenleistung der öffentlichen Hand korrespondiert, wie dies bei Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) der Fall ist; gerade das macht sie der Steuer ähnlich. Kaufpreiszahlung und Erhalt des Zertifikats stehen jedoch in einem synallagmatischen Verhältnis, weshalb es sich bei den Verkaufserlösen nicht um Sonderabgaben handelt (so zutr. Martini/Gebauer, ZUR 2007, 225, 232 Fn. 78; vgl. noch weitergehend Selmer, in: Burgi/Selmer, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 1. Aufl. 2007, C II 2, S. 16 f.).
- 54 Handelt es sich bei den Veräußerungserlösen jedenfalls weder um eine Steuer noch um eine Sonderabgabe (im engeren Sinne), bedarf es wegen des nicht abschließenden Kanons der verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen keiner näheren Typisierung; auch das Bundesverfassungsgericht hat eine rechtliche

Einordnung von Versteigerungserlösen bislang nicht vorgenommen (vgl. Urteile vom 28. März 2002 – 2 BvG 1, 2/01 –, BVerfGE 105, 185, 193 und vom 19. Juli 2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 192, 219; vgl. auch Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl., Vor Art. 104a Rn. 178).

- 55 Die Finanzverfassung des Grundgesetzes würde ihren Sinn und ihre Funktion verlieren, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern und unter Umgehung der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen beliebig Abgaben erhoben werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Insofern schützt die Finanzverfassung auch die Bürger (BVerfGE 122, 316, 333). Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird daher grundlegend begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen; ferner ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zu beachten (st. Rspr. des BVerfG, vgl. grundlegend BVerfGE 93, 319, 342 ff.; BVerfGE 122, 316, 334 m. w. Nw.).
- 56 Diesen Voraussetzungen genügt die in §19 ZuG 2012 vorgesehene Veräußerung von Emissionsberechtigungen.
- 57 (1) Sie ist in besonderer Weise sachlich gerechtfertigt (siehe zu a) und erlaubt in erforderlichem Maße die Abgrenzung von der Steuer (siehe zu b):
- 58 a) Der Verkauf bzw. nunmehr (vgl. §21 Abs. 1 Satz 1 ZuG 2012) die Versteigerung der Zertifikate führen vom Ansatz her zu einer Steigerung der Allokationseffizienz; auch liegt ein Sondervorteil vor, der abgeschöpft werden darf (so im Grundsatz auch Körner/v. Schweinitz, TEHG, §18 ZuG 2007 Rn. 28 ff.; Sacksofsky, a. a. O. S. 22 ff.; Martini/Gebauer, a. a. O. S. 227 ff.).
- 59 Einzuräumen ist der Klägerin allerdings, dass sich an der Anzahl der zuzuteilenden Zertifikate durch die Veräußerung eines Teils derselben nichts ändert. Das Gebot der Allokationseffizienz (Art. 1 EH-RL) erschöpft sich jedoch nicht in der Festlegung der Gesamtzuteilungsmenge (so aber Burgi/Selmer, a. a. O. S. 45 f., S. 65 f. m. w. Nw.). Aus dem Effizienzgedanken, also der Ausnutzung unterschiedlicher Grenzvermeidungskosten, leitet das Emissionshandelssystem gerade seine Überlegenheit gegenüber ordnungsrechtlichen Handlungsmodellen ab (so zutr. Martini/Gebauer, a. a. O. S. 227 Fn. 16 und S. 228; Sacksofsky, Rechtliche Möglichkeiten, S. 27 ff.). Erfolgt die kosteneffizienteste Allokation der Zertifikate in der Marktphase nach dem Zuteilungsmodus des Preises, spricht Vieles dafür, dass der Preismechanismus auch für die Erstzuteilung eine sinnvolle Verteilungsfunktion wahrnehmen kann (so zutr. Martini/Gebauer, a. a. O. S. 227 f., auch zum Folgenden).

- 60 Soweit die kostenpflichtige Erstallokation zu einer Erhöhung der Preise für die Endverbraucher führen sollte, die bei einer unentgeltlichen Zuteilung nicht erfolgt wäre, kommt ihr lenkende Wirkung zu. Solange der Markt zulässt, die Kosten der Zertifikate als Opportunitätskosten ohnehin in die Preisbildung des Produkts einzustellen, bewirkt die Veräußerung der Berechtigungen das Abschmelzen von sog. „windfall-profits“ zu Lasten der Unternehmensgewinne (so auch Martini/Gebauer, a. a. O. S. 228). Jedenfalls diese Funktionen der Veräußerung würden bei einer unentgeltlichen Zuteilung dauerhaft entfallen; der Einwand, bei der Zweitallokation würde ohnehin Markteffektivität hergestellt, die Transaktionskosten rechtfertigten die entgeltliche Erstzuteilung aber nicht, vermag daran nichts zu ändern.
- 61 Bei der Strompreisbildung fließen die Opportunitätskosten in die Grenzkostenbildung ein, schlagen sich also im an der Börse gebildeten Strompreis nieder. Mit einem Einstellen der Opportunitätskosten in die Preiskalkulation ist also bei der Strompreisbildung für den Regelfall zu rechnen. Dem ist die Klägerin nicht substantiiert entgegengetreten, weder im Hinblick auf die Gruppe der Kraftwerksbetreiber noch im Hinblick auf ihr Unternehmen.
- 62 Auch die weiteren (teilweise auch von den Klägerinnen der von der Kammer verhandelten Parallelverfahren [VG 10 K 17.09 und VG 10 K 27.09] vorgebrachten) Einwände gegen die Effektivität der entgeltlichen Erstzuteilung greifen nicht durch: Zwar ist einzuräumen, dass in der gegenwärtigen Zuteilungsperiode das Zuteilungssystem durch die Regelungen der §§19 ff. ZuG 2012 nicht vereinfacht wurde, weil nicht alle Berechtigungen veräußert wurden, wie es aus ökonomischer Sicht im System des Emissionshandels einzig systemgerecht wäre (vgl. hierzu etwa Martini/Gebauer, ZUR 2007, 225, 226). Dass dies im Gemeinschafts- wie nationalen Recht zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen für die Anlagenbetreiber und aus Sorge vor einer Verlagerung der Emissionen für die gegenwärtige Zuteilungsperiode noch nicht vorgesehen wurde, hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, im Rahmen des für zumutbar Angesehenen Erfahrungen mit dem System der Veräußerung zu machen, um Schritt für Schritt eine entgeltliche Erstallokation einzuführen.
- 63 Der Einwand, der freihändige Verkauf in den Jahren 2008 und 2009 habe den Zertifikatspreis gesenkt und daher kontraproduktiv gewirkt, übersieht, dass derselbe Effekt auch bei einer unentgeltlichen Zuteilung der veräußerten Zertifikate aufgetreten wäre, dann allerdings bereits zu Beginn der Zuteilungsperiode.
- 64 Solange eine sachlich gerechtfertigte Abgabe rechtlich nicht zweckgebunden ist, kommt es auf ein politisches Motiv für ihre Erhebung nicht an (BVerfGE 93, 319, 347 – Wasserpfennig; im Anschluss daran jüngst BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2009 – 9 B 2/09 –, NVwZ 2009, 1376, 1380). Daher kann offen bleiben, ob der Gesetzgeber mit seiner Einschätzung, eine vollständig unentgeltliche Zuteilung könne einen Anreiz für den Weiterbetrieb emissionsintensiver Kraftwerke bieten (BT-Drs. 16/5769 S. 179), die Parameter für die Strompreisbildung verkannt

hat.

- 65 Die Veräußerung eines Teils der Berechtigungen ist auch deshalb sachlich gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber damit den Sondervorteil abschöpft, der den Anlagenbetreibern durch die mögliche Nutzung der Berechtigungen erwächst (zur grundsätzlichen Zulässigkeit sog. „Vorteilsabschöpfungsabgaben“ vgl. nur BVerfGE 93, 319, 345 ff.).
- 66 Die Luft ist – ebenso wie das Wasser – nicht Gegenstand des Privateigentums. Sie war bis zur Einführung des Emissionshandels öffentliches Gut. Ein solches ist gekennzeichnet durch das Fehlen von Ausschließbarkeit und das Fehlen von Nutzungsrivalität (vgl. Martini/Gebauer, a. a. O. S. 226, Fn. 13 m. w. Nw.; Sacksofsky, in: Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, §40 Rn. 57 m. w. Nw.). Diese Eigenschaft hat es verloren, soweit es um Tätigkeiten geht, die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterfallen. Insofern ist die Luft zu einem – knappen – wirtschaftlichen Gut geworden. Daran ändert nichts, dass eine ordnungsrechtliche Kontingentierung bzw. Bewirtschaftung der Luft nicht vorgesehen wurde. Eine solche muss der Erhebung von Abgaben nicht vorgeschaltet sein. Denkbar ist vielmehr auch die „Bewirtschaftung durch Abgaben“ (so zutr. Sacksofsky, a. a. O. S. 39 ff.; a. A. Selmer/Burgi, a. a. O. S. 47 ff.). Das gerade ist die Funktionsweise des Emissionshandelssystems.
- 67 Der von der Klägerin erhobene Einwand, wenn die Bewirtschaftung durch Abgabenerhebung genüge, könne der Staat jedes beliebige Verhalten des Bürgers abgabepflichtig machen (etwa auch das Betrachten des Mondes), greift nicht durch. Der Staat ist bereits aufgrund der Freiheitsgrundrechte daran gehindert, beliebig Knappheit zu schaffen, in dem er voraussetzungslos bestimmtes Verhalten der „Bewirtschaftung durch Abgaben“ unterwirft.
- 68 Fraglich ist nicht, ob ein Gut der Allgemeinheit einer ordnungsrechtlichen Bewirtschaftung unterliegt, sondern ob es ihr unterliegen könnte. Bei der Luft handelt es sich ebenso wie beim Wasser um eine natürliche Ressource, die einer rechtlichen Regelung nicht zugänglich ist; menschliche Einwirkungen auf diese Ressource können indes allgemein verbindlichen Regelungen unterworfen werden (so – auch für die Luft – bereits BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 – BVerfGE 58, 300, 339 – Nassauskiesung). Die Luft ist insofern prinzipiell nicht anders zu behandeln als das Wasser (der dagegen ins Feld geführte sog. „Waldschadensbeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Mai 1998 – 1 BvR 180/88 – basiert zwar auf dem Fehlen einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung für die Inanspruchnahme der Luft, ist jedoch vor dem Erlass der Emissionshandelsrichtlinie und des sie umsetzenden Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes ergangen). Solange die Luft unbegrenzt zur Verfügung steht und es ausreicht, bestimmte Giftstoffkonzentrationen zu vermeiden, genügt die präventive ordnungsrechtliche Kontrolle durch das Immissionsschutzrecht. Der Erlass der Emissionshandelsrichtlinie und ihre nationalstaatliche Umsetzung basieren jedoch

auf dem Umstand, dass die unbegrenzte Emission von Treibhausgasen – nach derzeitigem wissenschaftlichen Erkenntnisstand – mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit weltweit zu einem Temperaturanstieg führen würde, der für zahlreiche Regionen mit unzuträglichen Folgen verbunden wäre, und dass dem durch eine Begrenzung des Ausstoßes von Treibhausgasen effektiv Einhalt geboten werden kann. Eine solche Begrenzung lässt sich allein durch eine Kontingentierung der Emission von Treibhausgasen realisieren, sei es in Form ordnungsrechtlicher Instrumente, sei es in Form der Bildung einer Gesamtmenge, deren Aufteilung den Emittenten überlassen bleibt. Der Einwand der Klägerin, die Luft könne viel mehr Kohlendioxid aufnehmen, als derzeit und in absehbarer Zukunft emittiert wird, vermag nichts daran zu ändern, dass dies aller Voraussicht nach mit ganz erheblichen negativen Folgen für weite Teile der Weltbevölkerung verbunden sein würde. Auch ist es vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht, zwischen einem „Verbrauch“ der Luft (zu Produktionszwecken) und der Einleitung von Kohlendioxid zu unterscheiden (so Selmer/Burgi, a. a. O. S. 49; hierzu zutr. Sacksofsky, Rechtliche Möglichkeiten, S. 36 f.).

- 69 Den Staat im System des Emissionshandels auf die Rolle eines Systemadministrators zu beschränken (so etwa Burgi/Selmer, a. a. O. S. 53; ihnen folgend nunmehr auch Desens, DVBl. 2010, 228, 233), würde übersehen, dass gerade der Staat die Mengenkottingentierung und damit die Verknappung vornimmt. Er verleiht den Zertifikaten und der damit (wirtschaftlich) möglichen Emission von Kohlendioxid einen wirtschaftlichen Wert und macht sie zum Handelsgut, um die mit dem Klimawandel verbundenen (ganz erheblichen) Kosten des Gemeinwesens wenigstens teilweise verursachergerecht zu privatisieren.
- 70 b) Die durch den Verkauf der Zertifikate erzielten Einnahmen grenzen sich bereits aufgrund des Gegenleistungsverhältnisses – jedenfalls dem Grunde nach – deutlich von der Steuer ab, wie eingangs bereits ausgeführt wurde. In seiner Wasserpfennigentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings betont, die für die Abgrenzung zur Steuer notwendige Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von der Gegenleistung bleibe nur erhalten, soweit deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteige; andernfalls werde sie wie die Steuer „voraussetzungslos“ erhoben und diene nicht mehr zur Abschöpfung eines dem Abgabenschuldner zugewandten Vorteils (BVerfGE 93, 319, 347).
- 71 Der Gesetzgeber musste indes vor diesem Hintergrund den Wert der Emissionsberechtigungen nicht gesetzlich festlegen.
- 72 Im Veräußerungserlös spiegeln sich der Marktpreis und damit der wirtschaftliche Wert der Zertifikate wieder. Dies gilt jedenfalls noch in der gegenwärtigen Zuteilungsperiode, in der ‚lediglich‘ 10 Prozent der Zertifikate kostenpflichtig zugeteilt werden dürfen, der deutlich überwiegende Teil der am Markt gehandelten Zertifikate also aus Privatverkäufen stammt. Ausweislich der Auswertung der Beklagten betrug der Anteil der deutschen Versteigerungen am relevanten Gesamtmarkt im Januar 2010 lediglich etwa 1,22 v. H.; (vgl. die Veröffentlichung der Beklagten

„Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland“ von Februar 2010).

- 73 Es ist nicht erkennbar, dass bei der Versteigerung der nach §20 ZuG 2012 einbehaltenen Zertifikate Preise erzielt werden, die signifikant über dem sonstigen Marktpreis liegen (nach der genannten Mitteilung der Beklagten lagen die erzielten durchschnittlichen Erlöse im Januar 2010 leicht unter den Marktpreisen). Dem wirken bereits die gesetzlichen Vorgaben in §21 Abs. 1 ZuG 2012 entgegen. Diese sind in der Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2012 vom 17. Juli 2009 (BGBl. I 2048; EHVV 2012) umgesetzt. Insbesondere dessen §3 Abs. 4 sieht die Versteigerung nach dem Einheitspreisverfahren mit einer Biiterrunde bei geschlossenem Orderbuch vor und minimiert damit die Möglichkeiten zu strategischem Verhalten (vgl. hierzu die amtliche Begründung BT-Drs. 16/13189, S. 9). Auch ist durch die vorgesehene Zustimmung durch den Bundestag (§21 Abs. 2 Satz 2 ZuG 2012) dem Parlamentsvorbehalt Genüge getan. Die Klägerin macht vor diesem Hintergrund selbst nicht geltend, das Versteigerungsverfahren mache es ihr in seiner konkreten Ausgestaltung unmöglich, zu angemessenen Marktpreisen die für den Anlagenbetrieb notwendigen Zertifikate erhalten zu können.
- 74 (2) Vorbehaltlich der gleichheitskonformen Ausgestaltung im Einzelnen, die an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen ist, ist die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen gewahrt, sofern mit der Erhebung der Abgabe lediglich der dem Abgabepflichtigen zugewandte Vorteil (teilweise) abgeschöpft wird (vgl. BVerfGE 93, 319, 347). Dies ist bei der marktgerechten Veräußerung der Zertifikate gewährleistet.
- 75 Der Einwand (der Klägerin eines der Parallelverfahren), die Belastungsgleichheit sei nicht gewahrt, weil die dem Emissionshandel nicht unterworfenen Stromproduzenten aufgrund der Strompreisbildung in gleicher Weise von der „Einpreisung“ der Zertifikatkosten in den Strompreis profitierten, ohne zu Abgaben herangezogen zu werden, überzeugt nicht. Der abzuschöpfende Sondervorteil besteht nicht darin, dass der Wert der Berechtigungen auf den Strompreis umgelegt werden kann, sondern darin, dass im Umfang der Berechtigungen Kohlendioxid emittiert werden darf, obwohl das Gesamtmaß zulässiger Treibhausgasemissionen beschränkt ist und beschränkt sein muss. Den Betreibern von Anlagen, die kein Kohlendioxid ausstoßen und daher dem Emissionshandel nicht unterworfen sind, wird insofern kein abschöpfungsfähiger Sondervorteil gewährt.
- 76 (3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird gewahrt (§19 Satz 3 und 4 ZuG 2012). Da das Bewirtschaftungssystem nicht durch das Immissionsschutzrecht, sondern durch das Emissionshandelsrecht (TEHG und ZuG 2012) eingerichtet worden ist und die Beklagte dies in bundeseigener Verwaltung verwaltet (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG), stehen ihr und nicht den Ländern die Erlöse aus der Veräußerung der Zertifikate zu (vgl. hierzu Körner/v. Schweinitz, TEHG, §18 ZuG 2007 Rn. 40; siehe auch Selmer/Burgi, a. a. O. S. 51 m. w. Nw.), weshalb sie zu Recht in den Bundeshaushalt und nicht in die Länderhaushalte eingestellt werden.

- 77 Durchgreifenden kompetenzrechtlichen Bedenken sind die §§19 ff. ZuG 2012 nach Allem nicht ausgesetzt; die Finanzverfassung des GG stand ihrem Erlass nicht entgegen.
- 78 2.2.2 Die Regelungen der §§19, 20 ZuG 2012 genügen auch den materiellen Anforderungen des Grundgesetzes. Sie sind insbesondere mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.
- 79 Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Er verletzt das Grundrecht vielmehr nur, wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG, Beschluss vom 27. Februar 2007 – 1 BvL 10/00 –, BVerfGE 117, 272, 300f.; st. Rspr.).
- 80 Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Dem Gesetzgeber sind desto engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann; die gerechteste und zweckmäßigste Lösung zu treffen, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG vom Gesetzgeber indes auch in diesen Fällen nicht (Beschluss vom 13. März 2007 – 1 BvF 1/05 –, BVerfGE 118, 79, 100, 107, 112 zu §12 ZuG 2007). Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich ferner nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (BVerfG, Urteil – des 2. Senats – vom 9. Dezember 2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08 –, BVerfGE 122, 210, 230).
- 81 Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Kürzungen nach §§5 und 4 Abs. 4 ZuG 2007 im Umfang der Kürzung einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht und die Berufsausübungsfreiheit angenommen, der im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigen und durch sachliche Gründe zu rechtfertigen sei (BVerfGE 118, 79, 107). Die Kammer legt daher an die Prüfung der Kürzung nach §20 ZuG 2012 diesen Maßstab gleichermaßen an. Auch daran gemessen ist die Kürzung nicht zu beanstanden, denn sie ist sachlich gerechtfertigt.
- 82 Hinsichtlich der Ungleichbehandlung der handelspflichtigen und nichthandelspflichtigen Stromproduzenten fehlt es bereits an vergleichbarem Sachverhalten (vgl. zu den Anforderungen an die Vergleichbarkeit auch BVerfGE 118, 79, 104,

wonach sogar handelspflichtige modernisierte Bestands- und Neuanlagen nicht als ohne weiteres vergleichbar anzusehen sind). Den Betreibern nichthandelspflichtiger Anlagen wird der Sondervorteil, die Atmosphäre mit einer gewissen Menge Kohlendioxid belasten zu dürfen, nicht eingeräumt; daran ändert nichts, dass sie wegen der Preisbildung im liberalisierten Strommarkt von den Opportunitätskosten der handelspflichtigen Stromproduzenten profitieren mögen. Sie nehmen daher am Emissionshandel nicht teil, weshalb ihnen ein - anteilig kürzungsfähiger - Zuteilungsanspruch nicht zusteht. Jedenfalls liegt ein hinreichend gewichtiger sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung vor.

- 83 Auch liegt eine ungerechtfertigte Benachteiligung gegenüber den der Veräußerungskürzung nicht unterworfenen Industrieanlagen nicht vor.
- 84 Der Gesetzgeber des §20 ZuG 2012 hat sich der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit angeschlossen, der die Aufnahme der §§19 ff. ZuG 2012 erstmals vorgeschlagen hatte (BT-Drs. 16/5769 S. 16 ff.). Zur Begründung dieses Vorschlags hat der Ausschuss einerseits auf den hohen Einpreisungsgrad in der Stromwirtschaft abgestellt, andererseits auf den internationalen Wettbewerb mit Anbietern, die nicht dem Emissionshandels unterliegen (a. a. O. S. 17 zu §20). Damit ist den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Erkennbarkeit des mit der gesetzgeberischen Entscheidung verfolgten Lenkungszweckes genüge getan (zu dieser Notwendigkeit: BVerfGE 118, 79, 101). Beide Gründe vermögen die Ungleichbehandlung der Stromproduzenten gegenüber den Betreibern von Industrieanlagen zu rechtfertigen.
- 85 Die Einpreisung der Zertifikatkosten ist nach dem System des Emissionshandels gewünscht. Führt sie zu einer Verteuerung des – klimaschädlich hergestellten - Produktes für den Endverbraucher, erfüllt sie damit eine Lenkungsfunktion. Der Gesetzgeber durfte angesichts der vom Beginn der ersten Zuteilungsperiode bis zum Erlass des ZuG 2012 gewonnenen Erfahrungen davon ausgehen, dass die Preise für die – kostenlos oder kostenpflichtig – zugeteilten Berechtigungen infolge des Fehlens jedenfalls außereuropäischer Konkurrenten auf dem Strommarkt und infolge der Mechanismen der Strompreisbildung in hohem Maße als Opportunitätskosten bei der Strompreisbildung berücksichtigt werden können.
- 86 Er konnte ferner davon ausgehen, dass bei der Stromproduktion eine Emissionsverlagerung nicht stattfinden wird. Für das Funktionieren des Handelssystems ist einer Emissionsverlagerung entgegenzuwirken, solange nicht wenigstens alle größeren Industrienationen in das System eingebunden sind oder vergleichbare Anstrengung zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen unternommen haben. Denn eine Verlagerung von Emissionen in Regionen mit weniger strengen Klimaschutzregelungen (sog. Carbon-Leakage) hätte nicht nur negative Folgen für den Wirtschaftsraum, der dem Emissionshandel unterliegt, sondern könnte die mit dem Handelssystem verfolgten Klimaschutzanstrengungen nachgerade konterkarieren. Um das zu verhindern, sieht auch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009

zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (Amtsblatt Nr. L 140; fortan EH-RL 2009) für die im Jahr 2013 beginnende Zuteilungsperiode in Art. 10a Abs. 11 bis zum Jahr 2027 nur einen schrittweisen Übergang von der kostenlosen zur kostenpflichtigen Zuteilung für Industrieanlagen vor, während für die Stromproduktion gemäß Art. 10a Abs. 3 EH-RL 2009 bereits ab 2013 – von wenigen Ausnahmen abgesehen – eine kostenlose Zuteilung überhaupt nicht mehr erfolgen soll. Art. 10a Abs. 12 EH-RL 2009 sieht darüber hinaus vor, dass Anlagen in Sektoren bzw. Teilspektoren, bei denen das erhebliche Risiko einer Verlagerung von Emissionen besteht, bis 2020 kostenlos mit Berechtigungen ausgestattet werden. Die Konkretisierung, welche Sektoren hierzu zählen, überantwortet die Richtlinie in ihrem Art. 10a Abs. 13 der Kommission.

- 87 Diese hat in ihrem Beschluss vom 24. Dezember 2009 (Amtsblatt der EU Nr. L 1/10) nach Durchführung eines aufwändigen, von der Richtlinie im einzelnen vorgegebenen Ermittlungsverfahrens eine Vielzahl von Sektoren und Teilspektoren als dem Risiko einer Verlagerung von Emissionen ausgesetzt anerkannt, obwohl eine von ihr in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2005 zu dem Ergebnis gelangt war, dass seinerzeit auch in verschiedenen Industriebereichen ursprünglich die Absicht bestand, die Zertifikatpreise auf die Produktpreise umzulegen (vgl. European Commission/McKinsey & Company/Ecofys, Review of EU Emissions Trading Scheme, November 2005, S. 5 f.).
- 88 Vor diesem Hintergrund ist es im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden, dass der nationale Gesetzgeber, der die Zuteilungsregelungen für die zweite Handelsperiode bereits vor Ablauf der ersten Zuteilungsperiode festlegen musste, Industrieanlagen einem anderen Zuteilungsmechanismus unterworfen und sie von einer Kürzung nach §20 ZuG 2012 ausgenommen hat. Schafft der Gesetzgeber durch die gezielte Belastung des Schadstoffausstoßes einen Anreiz dafür, ein ökologisch unerwünschtes Verhalten einzuschränken, ist er durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht gehindert, besonders problematischen Wettbewerbssituationen durch Vergünstigungen für die davon betroffenen Unternehmen Rechnung zu tragen (BVerfGE 118, 79, 102 m. w. Nw.). Art. 3 Abs. 1 GG erlaubt des Weiteren, einen Systemwechsel in einzelnen Schritten zu vollziehen, sofern die Einbettung in ein nach und nach zu verwirklichendes neues Grundkonzept vorliegt (vgl. zuletzt etwa BVerfGE 122, 210, 242). Ein solches Grundkonzept liegt mit der genannten Änderung der Emissionshandelsrichtlinie auf europäischer Ebene vor. Der nationale Gesetzgeber musste diesem gesamteuropäischen Konzept für die laufende Zuteilungsperiode nicht vorgreifen, zumal etwaige Verlagerungen von Kohlendioxidemissionen kaum rückgängig zu machen gewesen wären.
- 89 Die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung genügt seiner Typisierungsbefugnis auch hinsichtlich der Nichteinbeziehung von den Erdölraffinationsanlagen i. S. d. Anhangs 1 Nr. VI zum TEHG (zweifelnd aber Jarass, RdE 2008, 297, 303).
- 90 Zwar handelt es sich auch bei ihnen um solche der „Energieumwandlung und –umformung“ (so die Überschrift der ersten Tätigkeitsgruppe des Anhangs 1).

Anlagen i. S. d. Nr. VI des Anhangs 1 zum TEHG sind jedoch nicht in gleicher Weise wie Anlagen zur Stromproduktion ortsgebunden, so dass eine Verlagerung der Produktion bei ihnen nicht in gleich verlässlicher Weise ausgeschlossen werden konnte (vgl. insofern auch den Beschluss der Kommission vom 24. Dezember 2009, a. a. O., nach dem unter Anwendung von Art. 10a Abs. 16 lit. b) EH-RL 2009 in Nr. 1.4 auch Anlagen zur „Gewinnung von Erdöl und Erdgas“ als verlagerungsgefährdet angesehen werden.

- 91 2.2.3 Die Klägerin wird durch die Veräußerungskürzung gemäß §§19, 20 ZuG 2012 auch nicht in ihrem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt.
- 92 Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand an Rechten und Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt. Eine allgemeine Wertgarantie vermögenswerter Rechtspositionen folgt aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht. Das Grundrecht erfasst vielmehr nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten (BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juni 2009 – 1 BvR 198/08 –, NVwZ 2009, 1426, 1428 m. w. Nw. zur Rspr. des BVerfG).
- 93 Wie die Kammer im Urteil vom 7. April 2006 (VG 10 A 244.05 – 2.2 der Urteilsgründe) mit Billigung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (Urteil vom 30. November 2006, OVG 12 B 14.06, 3 a. aa. der Urteilsgründe) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 16. Oktober 2007, 7 C 33/07, BVerwGE 129, 328, 334) ausgeführt hat, handelte es sich bei den Kürzungen der Zuteilungen nach §§4 Abs. 4 und 5 ZuG 2007 lediglich um Berechnungsmodalitäten eines einheitlich zu berechnenden Zuteilungsanspruchs. Für die Kürzung §20 ZuG 2012 gilt nichts anderes.
- 94 Des Weiteren handelt es sich bei isolierter Betrachtung bei der Zuteilung von Emissionsberechtigungen um eine staatlich gewährte Leistung, die für sich genommen schon deshalb keine schutzwürdige Eigentumsposition begründet, weil sie nicht auf Eigenleistungen der Anlagenbetreiber beruht und deshalb nicht „erdient“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist (vgl. BVerfGE 69, 9 ff., 92, 365 ff.; 97, 271 ff.; Urteil der Kammer vom 7. April 2006, a. a. O.).
- 95 Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des Emissionshandels Inhalt und Schranken des Anlageneigentums in einer mit dem maßgeblichen Gemeinschaftsverfassungsrecht grundsätzlich zu vereinbarenden Weise partiell neu gestaltet (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 – 7 C 26/04 –, BVerwGE 124, 47, 58 ff.; bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2007 – 1 BvR 2036/05 –, BVerfGK 11, 189, 200 f.; Urteil der Kammer vom 7. April 2006, a. a. O.). Angesichts der infolge des weltweiten Temperaturanstiegs zu erwartenden erheblichen wirtschaftlichen Belastung der Allgemeinheit und der persönlichen Folgen für weite Teile der Weltbevölkerung steht außer Frage, dass der Gesetzgeber den Ausstoß von Treib-

hausgasen beschränken darf.

- 96 Wie das Bundesverwaltungsgericht ferner klargestellt hat, werden durch die Einführung des Emissionshandelssystems, insbesondere auch durch die Abgabepflicht des §6 Abs. 1 TEHG, Rechtspositionen aus der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung weder entzogen noch geändert. Diese verleiht hinsichtlich der Treibhausgasemissionen keine Rechte und schafft damit keinen über eine legale Anlagenutzung hinausgehenden Vertrauenstatbestand. Dieser Vertrauenstatbestand ist gegenüber dem Gesetzgeber begrenzt; denn es gibt im Immissionsschutzrecht keinen Grundsatz, dass dem Betreiber eingeräumte Rechtspositionen trotz Rechtsänderung zu belassen sind oder nur gegen Entschädigung entzogen werden dürfen (BVerwGE 124, 47, 61 zum entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Eigentumsschutz; entsprechend zur Neuausgestaltung des Eigentums bereits BVerfGE 58, 300, 351; BVerfGE 83, 201, 212 m. w. Nw.).
- 97 Die Kürzung der auf die Produktion von Strom entfallenden Zuteilungsmenge um den Faktor von etwa 0,844 stellt ein geeignetes und zur Gewährleistung gleicher Effektivität auch erforderliches Mittel dar, um einen schonenden Übergang von der bisherigen kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen zur systemimmanenten und daher letztlich beabsichtigten vollständig kostenpflichtigen Abgabe der Zertifikate (so Art. 10a EH-RL 2009, insbesondere dessen Abs. 3 für die Stromproduktion) zu gewährleisten.
- 98 Sie führt auch nicht zu einem unangemessenen Ergebnis. Eine Verletzung des Eigentumsrechtes des Betreibers einer Bestandsanlage wäre erst dann anzunehmen, wenn der Anspruch nach §19 ZuG 2012 gekürzter Anspruch auf kostenlose Zuteilung von Berechtigungen nicht mehr ausreichend wäre, um den durch die Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen (§6 Abs. 1 TEHG) begründeten Eingriff angemessen auszugleichen (vgl. zum ZuG 2007 BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2007 – BVerwG 7 C 33/07 –, BVerwGE 129, 328, 344 Rn. 46). Das ist jedoch nicht der Fall.
- 99 Allerdings wird die Auffassung vertreten, die Immissionsschutzrechtliche Vorsorgepflicht werde gemäß §5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG durch die Pflichten nach §§5 und 6 Abs. 1 TEHG abschließend konkretisiert mit der Folge, dass die Zuteilung nach Maßgabe eines dem Stand der Technik entsprechenden Benchmarks die Mindestgrenze einer noch verhältnismäßigen Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen bilde. Ob trotz einer Entgeltspflichtigkeit der Zertifikate ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlage noch möglich ist, sei irrelevant; emissionsbezogene Reduktionsverpflichtungen jenseits des Standes der Technik seien per definitionem unverhältnismäßig (Rebentisch, NVwZ 2006, 747 ff.).
- 100 Dem vermag sich die Kammer nicht anzuschließen. Indem §5 Abs. 1 Satz 2 BImSchG bei dem Emissionshandel unterliegenden genehmigungsbedürftigen Anlagen für die Erfüllung der Vorsorgepflicht (§5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG) die Einhaltung der Anforderungen der §§5 und 6 Abs. 1 TEHG ausreichen lässt

und sein Satz 4 über das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz hinausgehende Anforderungen ausschließt, wird das emissionshandelsrechtliche Instrumentarium nicht zu einem immissionsschutzrechtlichen mit der Folge, dass die dem Vorsorgeprinzip gesetzten Grenzen in gleicher Weise auf die Zuteilungsentscheidung durchgreifen müssten. Der Beklagten ist vielmehr darin beizupflichten, dass das Ordnungsrecht bei über den Stand der Technik hinausgehenden Anforderungen den Betrieb der Anlage an sich verhindern würde, was unverhältnismäßig wäre.

- 101 Das hindert den Gesetzgeber jedoch nicht daran, unter Beachtung eines schonenden Übergangs die Möglichkeit der Ableitung von Treibhausgasen zu einem wirtschaftlichen Produktionsfaktor zu machen.
- 102 Ein derartig schonender Übergang ist trotz der Kürzung gemäß §20 ZuG 2012 gewährleistet. Der Zuteilungsanspruch der Klägerin wurde ‚lediglich‘ nach dieser Norm gekürzt, nicht auch anteilig gemäß §4 Abs. 3 ZuG 2012, weil die Anlage einen Effizienzstandard von (mindestens) 1 aufweist. Aufgrund dieser Effizienz führt die Zuteilung nach dem Standardemissionswert von 365 Gramm Kohlendioxid pro Kilowattstunde Nettostromerzeugung (§7 Abs. 1 ZuG 2012 i. V. m. Anhang 3 Teil A I Nr. 1 a) nicht zu einer signifikanten Unterausstattung mit Berechtigungen.
- 103 Die Klägerin vermochte die Einschätzung des Gesetzgebers wie der Beklagten, die Möglichkeit, den Wert der kostenlos zugeteilten Zertifikate für die Stromproduktion als Opportunitätskosten auf den Strompreis umzulegen, habe in der ersten Handelsperiode zu erheblichen Zusatzgewinnen der Energieerzeuger geführt, jedenfalls nicht substantiiert in Abrede zu stellen. Zwar behauptet sie, hiervon hätten nur die vier größten Stromproduzenten der Bundesrepublik profitiert. Belastbares Zahlenmaterial darüber, dass sie in der vergangenen Zuteilungsperiode daran gehindert war, die (realen oder Opportunitäts-) Kosten der Zertifikate umzulegen, hat sie jedoch nicht vorgelegt. Ebenso wenig konnte sie ihre Behauptung substantiieren, die Kürzung des Zuteilungsanspruchs in der gegenwärtigen Zuteilungsperiode um nunmehr etwa 16 % führe zu einer unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Belastung der Klägerin.
- 104 Die Klägerin wird auch nicht etwa dadurch unverhältnismäßig in ihrer Eigentumsfreiheit eingeschränkt, dass die Notwendigkeit der Umlage der Kosten für die zu erwerbenden Berechtigungen auf den Endpreis zu einem Wettbewerbsvorteil der Stromproduzenten führen könnte, die wegen der Art ihrer Stromproduktion dem Emissionshandelssystem nicht unterlägen. Abgesehen davon, dass es auch insoweit an nachvollziehbarem konkreten Vortrag fehlt, garantiert Art. 14 Abs. 1 GG, wie eingangs bereits dargelegt, nicht die dauerhafte Beibehaltung einer dem Anlageneigentümer günstigen Wettbewerbssituation.
- 105 Nach allem ist nichts dafür ersichtlich und von der Klägerin jedenfalls substantiiert auch nicht dargelegt worden, dass die kostenlose Zuteilung im von der Beklagten vorgenommenen Umfang den gebotenen schonenden Übergang von

einer weitgehenden Vollausrüstung mit kostenlosen Zertifikaten zu Beginn der Einführung des Emissionshandelssystems hin zu einer vollständig kostenpflichtigen Zuteilung, wie die EH-RL 2009 sie für Stromproduzenten vorsieht, gefährden würde.

- 106 Es ist ferner nicht ersichtlich, dass es der Klägerin nicht möglich sein sollte, den fehlenden Bedarf an Zertifikaten zu angemessenen Preisen am Markt zu erwerben. Die bisherige Preisentwicklung der Zertifikate (vgl. etwa das bereits erwähnte Papier der Beklagten zur Versteigerung von Berechtigungen von Februar 2010) gibt für diese Annahme nichts her.
- 107 2.2.4 Die von der Emissionshandelsrichtlinie nicht vorgegebene Kürzung gemäß §20 ZuG 2012 ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar.
- 108 Die Beklagte meint unter Berufung auf Sacksofsky (Rechtliche Möglichkeiten des Verkaufs von Emissionsberechtigungen, S. 68 ff.), bei einer Inanspruchnahme einer (tatsächlich) knappen Ressource der Allgemeinheit zu beruflichen Zwecken bestehe lediglich ein Anspruch aus Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG auf Teilhabe. Diese Frage bedarf indes keiner abschließenden Entscheidung. Denn jedenfalls bewirkt die Kürzung nach §20 ZuG 2012 allenfalls einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG), sodass ein Eingriff bereits bei Vorliegen vernünftiger Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt wäre (vgl. zu letzterem etwa Nolte, in: Stern-Becker, Grundrechte Kommentar, 2010, Art. 12 Rn. 87 m. w. Nw. zur st. Rspr. des BVerfG). Solche Gründe liegen vor, wie im Rahmen der Erwägungen zur finanzverfassungsrechtlichen wie eigentumsrechtlichen Zulässigkeit der Kürzung bereits ausgeführt wurde.
- 109 Die Kürzung führt auch im Hinblick auf die Berufsausübungsfreiheit nicht zu einem unverhältnismäßigen Ergebnis. Der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG geht insofern hinsichtlich bereits vor Inkrafttreten des TEHG in Betrieb befindlicher Anlagen nicht über die Rechte der Anlagenbetreiber aus Art. 14 Abs. 1 GG hinaus, weil Vertrauen in den Fortbestand der Nutzungsmöglichkeiten des Anlageigentums insofern nicht in Rede steht (vgl. zum Gemeinschaftsrecht BVerwGE 124, 47, 62).
- 110 Problematisch könnte die Veräußerungskürzung im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG allenfalls dann werden, wenn die Klägerin nicht die Möglichkeit hätte, eine der Kürzung nach §20 ZuG 2012 entsprechende Anzahl von Zertifikaten im Bedarfsfall zu marktgerechten Preisen zu erwerben. Daran bestehen angesichts der nur relativ geringen Zahl der von der Beklagten veräußerten Berechtigungen und der rechtlichen Ausgestaltung des Versteigerungsverfahrens (siehe oben zu 2.2.1) keine durchgreifenden Bedenken.
- 111 Die Kürzung gemäß §20 ZuG 2012 verletzt die Klägerin mithin auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG.

- 112 3 Bei sachgerechter Auslegung handelt es sich bei dem Antrag zu 2. um einen Anfechtungsantrag gegen die Kostenentscheidung im Ausgangsbescheid, verbunden mit einem Leistungsantrag auf Rückzahlung der entrichteten Gebühr. Auch insoweit ist die Klage unbegründet, denn die Kostenentscheidung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, §113 Abs. 1 VwGO.
- 113 Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung ist §22 Abs. 1 TEHG (i. V. m. §16 Satz 2 ZuG 2012). Zwar ist dort von der „Einrichtung“ eines Kontos die Rede. Zugleich erlaubt die Regelung nach ihrem insoweit eindeutigen Wortlaut jedoch die Erhebung der Gebühr von 200,- Euro „pro Zuteilungsperiode“, erlaubt also auch, von Verantwortlichen eine Gebühr zu erheben, für die bereits in der letzten Zuteilungsperiode ein Konto eingerichtet wurde. Wollte man mit der Klägerin das Hauptaugenmerk auf die „Einrichtung“ des Kontos richten und nicht auf seine fortlaufende Verwaltung, müsste man von einer quasi gestaffelten „Einrichtungsgebühr“ ausgehen, die angesichts des Äquivalenzprinzips keinen Bedenken unterliegen würde. Die Gesetzesbegründung macht jedoch deutlich, dass mit der Gebühr nicht nur das Einrichten, sondern auch das „Vorhalten“ des Kontos abgegolten werden soll (BT-Drucks. 16/5240 S. 32). Dass die weitere Einschätzung des Gesetzgebers, die Gebühr entspreche in dieser Höhe dem Verwaltungsaufwand (a. a. O.), unzutreffend wäre, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.
- 114 4 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §167 VwGO i. V. m. §§708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung. Die Berufung war gemäß §124 a Abs. 1 i. V. m. §124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Aus diesem Grund hat die Kammer von ihrer Befugnis aus §134 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO Gebrauch gemacht und auch die Sprungrevision zugelassen.