

juris&nbsp;

Langtext

| | | | |
|----------------------------|---|----------------|---|
| Gericht: | Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat | Quelle: |  |
| Entscheidungsdatum: | 05.03.2009 | Normen: | Art 80 Abs 1 S 2 GG, § 22 TEHG vom 08.07.2004, § 23 ZuG 2007, § 1 Abs 1 EHKostV 2007, Anh 1 Nr 1 EHKostV 2007 |
| Aktenzeichen: | 12 B 13.08 | | |
| Dokumenttyp: | Urteil | | |

Allgemeine Emissionshandelsgebühr; Ermächtigungsgrundlage

Leitsatz

§ 22 TEHG (idF vom 8. Juli 2004) und § 23 ZuG 2007 ermächtigen nur zur Erhebung kostendeckender Gebühren für Amtshandlungen nach diesen Gesetzen, die den Anlagenbetreibern individuell zurechenbar sind. Die mit der Erhebung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr nach der EHKostV 2007 bezweckte Gebührenfinanzierung der gesamten Tätigkeit der DEHSt ist von den gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen nicht gedeckt. [\(Rn.19\)](#) [\(Rn.23\)](#)

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin, ein Unternehmen der zementklinker- und kalkherstellenden Industrie, wendet sich gegen die Erhebung von Gebühren für die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG).
- 2 Für die Handelsperiode 2005 bis 2007 wurden der Klägerin insgesamt 2.088.750 Emissionsberechtigungen zugeteilt. Mit Kostenbescheid vom 14. Februar 2005 setzte das Umweltbundesamt, Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), die für die Zuteilung von der Klägerin zu entrichtenden Gebühren auf 70.268,75 Euro fest. Von diesem Gesamtbetrag entfallen nach dem Bescheid 200,00 Euro auf die Einrichtung eines Kontos bei der DEHSt. Der Restbetrag betrifft die - anhand eines Grundbetrages sowie der Anzahl der zugeteilten Berechtigungen - errechnete allgemeine Emissionshandelsgebühr, die nach der Emissionshandelskostenverordnung 2007 (EHKostV 2007) für die Zuteilung von Berechtigungen erhoben wird und alle anschließenden, nicht gesondert gebührenrechtlich erfassten Maßnahmen nach dem TEHG mit abdeckt. Die in drei Teilbeträgen zum 28. Februar 2005 bzw. jeweils zum 28. Februar der Folgejahre fälligen Gebühren wurden von der Klägerin vollständig bezahlt.

3

Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens hat die Klägerin am 22. November 2005 Klage erhoben und die Aufhebung des Gebührenbescheides in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 9. November 2005, soweit er die Festsetzung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr betrifft, sowie die Rückzahlung der von ihr entrichteten Gebühren begehrt. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen geltend gemacht, dass es für eine Gebührenerhebung, die nach der Begründung des Verordnungsgebers auf eine vollständige Refinanzierung der Tätigkeit der DEHSt ausgerichtet sei, an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehle. Nach den Verordnungsermächtigungen in § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 dürften nur die Kosten über Gebühren finanziert werden, die durch konkret-individuelle, dem jeweiligen Gebührenschuldner zurechenbare Amtshandlungen verursacht worden seien. Dies ergebe sich sowohl aus dem Wortlaut der Vorschriften, die nach allgemeinem Begriffsverständnis auf die Erhebung von Gebühren als Gegenleistung für konkret individualisierbare Amtshandlungen abstellten, als auch aus der Gesetzessystematik. Dass ausnahmsweise eine über den Verwaltungsaufwand für die konkret gebührenpflichtigen Amtshandlungen hinausgehende „Vollfinanzierung“ der DEHSt bezweckt sei, habe der Gesetzgeber nicht in einer den Anforderungen der Normenklarheit und der Normenwahrheit entsprechenden Weise zum Ausdruck gebracht. Unabhängig davon verstoße eine Gesamtfinanzierung sämtlicher Tätigkeiten der DEHSt durch Verwaltungsgebühren gegen die grundgesetzliche Finanzverfassung. Die konkrete Ausgestaltung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr sei überdies weder mit dem gesetzlich angeordneten Kostendeckungsprinzip noch dem Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitssatz vereinbar und führe im Ergebnis zu einer dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden steuerlichen Belastung des Zuteilungsvorgangs.

- 4 Die Beklagte hat demgegenüber die Auffassung vertreten, dass sich die streitgegenständliche Gebühr im Rahmen der gesetzlichen Verordnungsermächtigungen halte. Sie werde für die in den konkreten Gebührentatbeständen festgelegten Amtshandlungen und damit für individualisierbare, adressatenbezogene Entscheidungen erhoben. Bei der Bemessung der Gebühr sei der Verordnungsgeber nicht an die Vorgaben des § 3 Satz 2 VwKostG gebunden. Ausweislich der Gesetzesmaterialien habe der Gesetzgeber einen eigenständigen Kostendeckungsbegriff normiert, der sowohl die Vollzugskosten des Emissionshandels auch die Kosten des Aufbaus der administrativ-organisatorischen Infrastruktur der DEHSt umfasse. Dies sei der maßgebliche „Kostendeckungsrahmen“, der durch das veranschlagte Gebührenaufkommen nicht überschritten werden solle. Eine Kollision mit dem steuerstaatlichen Leitbild der Finanzverfassung liege insoweit nicht vor. In rechtlich nicht zu beanstandender Weise knüpfe die Gebührenerhebung an die Zuteilung von Berechtigungen und damit an die zentrale, individuell zurechenbare Entscheidung im System des Emissionshandels an, an der sich alle nachfolgenden Tätigkeiten der DEHSt ausrichteten. Das mit der Zuteilung begründete Leistungsverhältnis entspreche der Sache nach einem „Dauerschuldverhältnis“, das die Erhebung einer Vorzugslast rechtfertige, die im Ergebnis näher an dem Modell einer Benutzungs- als dem einer Verwaltungsgebühr liege. Soweit über die Gebühren allein der Verwaltungsaufwand umgelegt werde, der in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Emissionshandel stehe, liege auch kein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vor. Ebenso wenig kollidiere die Gebührenerhebung mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.
- 5 Mit Urteil vom 1. Februar 2008 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 6 Für die Festsetzung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr fehle es an einer wirksamen Rechtsgrundlage. § 1 Abs. 1 i.V.m. Nr. 1 des Anhangs der EHKostV 2007 sei nicht von den gesetzlichen Verordnungsermächtigungen gedeckt und daher nichtig. § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 ermächtigten nur zur Erhebung von Gebühren für von den Anlagenbetreibern konkret-individuell veranlasste Amtshandlungen, nicht aber zu einer Gebührenbemessung, die auf eine Gesamtfinanzierung der DEHSt abziele. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschriften, die sich an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen der Normenklarheit und der Normenwahrheit messen lassen müssten, umfasse der Begriff der „Amtshandlung“ nicht sämtliche behördlichen

Tätigkeiten, sondern nur solche, die konkret-individuell von den Anlagenbetreibern veranlasst und ihnen daher auch zurechenbar seien. Dieser sich aus dem Wortlaut ergebende enge Amtshandlungsbegriff, der wesentlich durch den Bezug zur Abgabensart der „Gebühr“ als Gegenleistung für eine konkrete Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung geprägt werde, könne nicht im Wege einer historischen Auslegung erweitert werden. Den Gesetzgebungsmaterialien ließen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Gesetzgeber den lediglich im allgemeinen Teil der Gesetzentwürfe geäußerten politischen Willen, die Kosten des Emissionshandels vollständig durch Gebühren zu refinanzieren, in den Wortlaut der Verordnungsermächtigungen habe einfließen lassen und sich für einen weiten, sämtliche Behördentätigkeiten umfassenden Amtshandlungsbegriff entschieden habe. Für eine Abweichung von dem herkömmlichen, der Definition des Verwaltungskostengesetzes entsprechenden Begriffsverständnis und die Einführung eines neuen, eigenständigen Kostendeckungsbegriffs fehle es danach an einer hinreichend deutlichen gesetzgeberischen Entscheidung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge. Die Bemessung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr überschreite daher den durch die gesetzlichen Verordnungsermächtigungen gezogenen Rahmen. In die Gebührenkalkulation seien die prognostizierten Gesamtkosten (Sach- und Personalkosten) der DEHSt und damit auch Anteile der Verwaltungstätigkeit der Behörde eingeflossen, die keine gebührenpflichtigen Amtshandlungen nach dem TEHG bzw. dem ZuG 2007 seien. Ausweislich des von der Beklagten in Auftrag gegebenen Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Dr. R. & Partner KG vom 12. August 2006 seien diese weiteren Verwaltungstätigkeiten nicht nur marginal, sondern machten einen ins Gewicht fallenden Anteil des Gesamtverwaltungsaufwands aus.

- 7 Unabhängig davon sei die allgemeine Emissionshandelsgebühr auch deshalb nichtig, weil es der Ordnungsgeber unterlassen habe, bei der Festlegung der Gebührensätze einen Abzug für den im Allgemeininteresse liegenden Anteil der Tätigkeit der DEHSt vorzunehmen. Die konkrete Ausgestaltung des Gebührentatbestandes wahre überdies nicht den Gebührencharakter und überschreite die Grenzen zulässiger Typisierung, soweit neben der Zuteilung von Emissionsberechtigungen auch alle anschließenden Maßnahmen nach dem TEHG abgedeckt würden und die Gebührenhöhe ausschließlich von der Anzahl der zugeteilten Berechtigungen abhängig sei. Angesichts der fehlenden Festlegung von Obergrenzen sei zudem das Äquivalenzprinzip verletzt.
- 8 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten, mit der sie ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholt und vertieft.
- 9 Die allgemeine Emissionshandelsgebühr sei mit Blick auf die Grenzen und Spielräume, die verfassungsrechtlich dem Gebührenbegriff und davon abgeleitet dem Begriff der Amtshandlung gesetzt seien, nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht habe seiner Entscheidung einen zu engen Amtshandlungsbegriff zu Grunde gelegt und zu Unrecht eine Überschreitung der Pauschalierungs- und Typisierungsbefugnis des Ordnungsgebers angenommen. In der Verordnungsermächtigung habe der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Kosten des Emissionshandels nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln, sondern über Gebühren abgedeckt werden sollten. Vor dem Hintergrund dieses Finanzierungsauftrags und der Tatsache, dass mit der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für ein Emissionshandelssystem rechtliches Neuland betreten worden sei, erscheine es für die erste Handelsperiode rechtlich unbedenklich, dass die Gebührenerhebung an die Zuteilungsentscheidung als die zentrale behördliche Maßnahme anknüpfe, an der sich alle nachfolgenden Tätigkeiten ausrichteten.
- 10 In Anbetracht der Besonderheiten des Emissionshandels sei der in den Verordnungsermächtigungen verwendete und klärungsbedürftige Begriff der Amtshandlungen entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts jedenfalls auch einer Auslegung zugänglich, die eine Elemente von Benutzungsgebühren aufweisende Gebührenerhebung zulasse. Eine derartige Auslegung trage der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der DEHSt um einen eigenständigen und neuen Verwaltungsbereich handele, der einen festen und bestimmbaren Kreis von „Benutzern“ habe, die nicht lediglich in einer punktuellen Beziehung zu der Behörde stünden, sondern in einem sich

über die gesamte Handelsperiode erstreckenden „Dauerbenutzungsverhältnis“. Ein entsprechend weites Verständnis der Verordnungsermächtigungen berücksichtige zudem den Willen des Gesetzgebers zur vollständigen Kostendeckung des bei der DEHSt anfallenden Aufwands, der sich nicht allein in den Kosten der Abfassung der Zuteilungsentscheidung erschöpfe. Zu den nach der gesetzgeberischen Vorgabe berücksichtigungsfähigen Kosten gehörten etwa auch die Anschaffung und Aufrechterhaltung leistungsfähiger IT-Strukturen, die Schulung von Mitarbeitern, die Öffentlichkeits- und Pressearbeit und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, die in sachlichem Zusammenhang mit dem Vollzug des Emissionshandelsrechts stünden und notwendige behördliche Tätigkeiten darstellten. Soweit die allgemeine Emissionshandelsgebühr danach für die Inanspruchnahme der Leistungen der DEHSt über den gesamten Zuteilungszeitraum hinweg erhoben werde, liege auch weder eine verkappte „Wertgebühr“ noch ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vor.

- 11 Die Beklagte beantragt,
- 12 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Februar 2008 zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 13 Die Klägerin beantragt,
- 14 die Berufung zurückzuweisen.
- 15 Sie verteidigt unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens das angefochtene Urteil.
- 16 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte, die von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge sowie das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Dr. R. & Partner KG vom 12. August 2006 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 17 Die Berufung der Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Der angefochtene Kostenbescheid der Beklagten vom 14. Februar 2005 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 9. November 2005 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), soweit er die Festsetzung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr betrifft. Die der Gebührenerhebung zu Grunde liegende Rechtsgrundlage ist nicht von den gesetzlichen Verordnungsermächtigungen gedeckt und daher nichtig. An seiner gegenteiligen Auffassung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren (Beschluss vom 28. November 2005 - OVG 12 S 9.05 - NVwZ 2006, 356) hält der Senat nicht fest.
- 18 1. Die mit dem angegriffenen Bescheid erhobene allgemeine Emissionshandelsgebühr stützt sich auf § 1 Abs. 1 der Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007 (Emissionshandelskostenverordnung 2007 - EHKostV 2007) vom 31. August 2004 (BGBl. I S. 2273) in Verbindung mit Nr. 1.3 des als Anlage zu § 1 Abs. 1 der Verordnung erlassenen Gebührenverzeichnisses. § 1 Abs. 1 EHKostV sieht vor, dass die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG zuständige Behörde für Amtshandlungen nach dem TEHG und nach dem ZuG 2007 Gebühren nach dem Gebührenverzeichnis in der Anlage zu dieser Verordnung erhebt. Die gebührenpflichtigen Amtshandlungen sind in dem Gebührenverzeichnis unter den Nr. 1 bis 4 aufgeführt. Nach Nr. 1 wird die allgemeine Emissionshandelsgebühr für die Zuteilung von Berechtigungen erhoben und deckt alle anschließenden Maßnahmen nach dem TEHG ab, soweit sie nicht gesondert in dem Verzeichnis aufgeführt sind. Die Höhe der Gebühr berechnet sich nach Nr. 1.1 bis 1.3 in Abhängigkeit von der Zuteilungsmenge nach einem gestaffelten Grundbetrag und einem variablen Betrag pro zugeteilter Berechtigung. Im Falle der Klägerin, der mehr als 1,5 Millionen Berechtigungen zugeteilt worden sind, ist die Gebühr nach Nr. 1.3 des Gebührenverzeichnisses festgesetzt worden. Gegen die konkrete Gebührenberechnung hat die Klägerin keine Einwände erhoben.

- 19 2. Die vom Verordnungsgeber vorgenommene Kalkulation der allgemeinen Emissionshandelsgebühr ist - unstreitig - auf eine vollständige Refinanzierung der Tätigkeit der DEHSt durch Gebühren ausgerichtet. Ausweislich der im Internet veröffentlichten amtlichen Begründung der Verordnung (www.dehst.de) wurde die allgemeine Emissionshandelsgebühr als umfassender einheitlicher und pauschaler Gebührentatbestand konzipiert (S. 4). Sie knüpft hinsichtlich des Entstehungszeitpunkts und der Gebührenhöhe an die Zuteilung von Berechtigungen an und deckt alle nachfolgenden, nicht gesondert ausgewiesenen Amtshandlungen der DEHSt ab, zu denen nach der amtlichen Begründung insbesondere die (nachträgliche) Überprüfung von Zuteilungsentscheidungen nach dem ZuG 2007 bzw. § 11 TEHG, die Prüfung von Emissionsberichten (§ 21 Abs. 1, § 5 TEHG) und die Überprüfung der Abgabepflicht (§ 6 Abs. 1 TEHG) gehören. Die Kalkulation der im einzelnen vorgesehenen Gebührensätze orientiert sich dabei zum einen an der Gesamtzuteilungsmenge in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (495 Millionen Berechtigungen/Jahr) und der Personal- und Sachausstattung der DEHSt, zum anderen an dem wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Berechtigungen. Auf dieser Grundlage sind die Gebührensätze ausweislich der amtlichen Begründung so kalkuliert, dass neben dem Verwaltungsaufwand für die Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007 über die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen auch der sonstige Aufwand der DEHSt mit abgedeckt wird (S. 5). Nach der Intention des Verordnungsgebers soll die Tätigkeit der DEHSt damit nicht zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führen (S. 5).
- 20 Das von der Beklagten in Auftrag gegebene, während des gerichtlichen Verfahrens erstellte Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Dr. R. & Partner KG zur Gebührenkalkulation für die Vollzugstätigkeit der DEHSt vom 12. August 2006 greift diese Intention auf. Unter Hinweis auf die vom Gesetzgeber im TEHG und im ZuG 2007 geforderte kostendeckende Refinanzierung der DEHSt aus dem Gebührenaufkommen werden in dem Gutachten Berechnungen zur Ermittlung des gesamten Verwaltungsaufwands des (aufzubauenden) Fachbereichs Emissionshandel durchgeführt, die sowohl die Personal- als auch die sächlichen Verwaltungskosten umfassen (vgl. zur allgemeinen Vorgehensweise S. 3 des Gutachtens). Hinsichtlich der Aufgabenfelder und Prozesse der DEHSt unterscheidet das Gutachten zwischen sog. Kernprozessen (Zuteilung der Emissionsberechtigungen, nachträgliche Überprüfungen einschließlich der Überprüfung der Emissionsberichte, Rechtsmittelverfahren, Register- und Kontoführung, Bearbeitung von Kundenanliegen und Gebührenmanagement) und übergreifenden Prozessen, zu denen sowohl die Bereitstellung der Informationstechnologie, die Verfahrenssteuerung und Qualitätssicherung, der Bereich „Berichterstattung, Statistiken, Nationaler Allokationsplan“ als auch die Mitarbeiterführung gehören (S. 5, 6 GA). Im Rahmen der Kernprozesse wird dabei die Zuteilung von Emissionsberechtigungen als der Schwerpunkt der Vollzugstätigkeit der DEHSt angesehen, der andere behördliche Aufgaben nach sich zieht (S. 6). Zu den übergreifenden Prozessen zählen nach dem Gutachten etwa die Koordination der Zusammenarbeit zwischen der DEHSt und den zuständigen Landesbehörden, die Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems und die regelmäßige Berichterstattung an die Europäische Union (S. 12). Den so ermittelten Gesamtkosten der DEHSt in Höhe von 44,4 Mio Euro (S. 37) wird in dem Gutachten ein Gesamtgebührenaufkommen von 44 Mio Euro gegenübergestellt (S. 40). Von diesem Gebührenaufkommen entfallen 98,35% auf die allgemeine Emissionshandelsgebühr, der verbleibende Rest der Gesamtkosten wird über die übrigen gesondert ausgewiesenen Gebührentatbestände refinanziert (S. 40).
- 21 3. Diese Form der Gebührenbemessung, die nicht nur den Verwaltungsaufwand für Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007, sondern den gesamten Verwaltungsaufwand der DEHSt abdeckt, steht nicht im Einklang mit den gesetzlichen Verordnungsermächtigungen, auf deren Grundlage die EHKostV 2007 erlassen worden ist. § 22 TEHG in der Fassung vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578) und § 23 ZuG 2007 bestimmen im Wesentlichen inhaltsgleich, dass für Amtshandlungen nach diesen Gesetzen kostendeckende Gebühren erhoben werden. Nach beiden Vorschriften ist das Bundesumweltministerium ermächtigt, die Höhe der Gebühren und die zu erstattenden Auslagen für Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007 durch Rechtsverordnung festzusetzen. Eine nichtsteuerliche Finanzierung der gesamten

Tätigkeit der DEHSt, die nach der vorstehend dargelegten Verteilung des Gebührenaufkommens nahezu vollständig durch die Erhebung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr erfolgt, überschreitet den vom Gesetzgeber in den Ermächtigungsgrundlagen vorgegebenen Rahmen der Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner.

- 22 a) Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, zu denen insbesondere auch Gebühren gehören, ist nach der bereits vom Verwaltungsgericht angeführten höchstrichterlichen Rechtsprechung nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Sie bedarf einer besonderen - über den bloßen Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden - sachlichen Rechtfertigung, und zwar nicht nur hinsichtlich der Erhebung der Gebühr dem Grunde nach, sondern auch hinsichtlich der Bemessung des Gebührensatzes. Die Höhe der Gebühr ist wesentlich nach der Finanzierungsverantwortlichkeit zu bestimmen, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestandes eingefordert hat. Soweit die nähere Ausgestaltung der Pflicht zur Zahlung von Gebühren dem Verordnungsgeber überlassen werden soll, muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vom Gesetzgeber selbst bestimmt werden. Die Festlegung der bei der Bemessung der Gebührenhöhe verfolgten (legitimen) Gebührenzwecke sowie die Bestimmung des Umfangs der Finanzierungsverantwortlichkeit des Gebührenschuldners obliegt danach dem parlamentarischen Gesetzgeber und kann nicht auf den Verordnungsgeber delegiert werden. Dieses verfassungsrechtliche Gebot einer erkennbaren und hinreichend klaren gesetzgeberischen Entscheidung ist gleichsam die Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber im Bereich des Gebührenrechts zukommt. Es erfordert, dass sich die gesetzliche Verordnungsermächtigung und die vom Verordnungsgeber getroffene Gebührenregelung insoweit entsprechen müssen, als der mit dem Gebührentatbestand verfolgte Gebührenzweck sowie das Ausmaß der eingeforderten Finanzierungsverantwortlichkeit (auch) in der Verordnungsermächtigung ihren Ausdruck gefunden haben. Der Gebührenpflichtige muss mit anderen Worten erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber unter Beachtung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Normenklarheit und Normenwahrheit mit der Gebührenbemessung verfolgt (vgl. zum Vorstehenden: BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, BVerfGE 108, 1 [Rn. 46 ff.]; BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2005 - 6 B 22/05 - juris; Urteil vom 3. Dezember 2003, Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160 [Rn. 56 ff.]).
- 23 b) Gemessen an diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen fehlt es an einer hinreichend klaren gesetzlichen Ermächtigung für eine Gebührenfinanzierung der gesamten Tätigkeit der DEHSt, wie sie der Verordnung zu Grunde liegt. § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 ermächtigen nach ihrem eindeutigen Wortlaut nur zur Erhebung kostendeckender Gebühren für Amtshandlungen nach diesen Gesetzen. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber mit der Bezugnahme auf „Amtshandlungen“ und der Verknüpfung durch das Wort „für“ einen Gebührentatbestand formuliert hat, der alle Merkmale des herkömmlichen Begriffs der (Verwaltungs-)Gebühren erfüllt. Danach sind Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und regelmäßig dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten (ganz oder teilweise) zu decken (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Rn. 43 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 19. September 2001, BVerwGE 115, 125 [Rn. 11]). Welche öffentlichen Leistungen die Gebührenpflicht auslösen sollen, ist dem Verordnungsgeber nach den fachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen nicht freigestellt. Der Umfang der Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner wird in § 22 TEHG, § 23 ZuG 2007 vielmehr auf Amtshandlungen nach diesen Gesetzen begrenzt, „für“ die - als Gegenleistung - Gebühren erhoben werden. Dem Entgeltcharakter der Gebühr entsprechend wird damit vorausgesetzt, dass zwischen der gebührenpflichtigen Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, die öffentliche Leistung dem Gebührenschuldner individuell zuzurechnen. Dies entspricht dem als Grund und Anknüpfung für eine Gebührenerhebung verwendeten Begriff der „Amtshandlungen“, der nach vorgefundenem (bundesrechtlichen) Begriffsverständnis durch eine besondere

- Inanspruchnahme oder Leistung der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet ist (vgl. § 1 Abs. 1 VwKostG) und das Erfordernis einer dem Gebührenschuldner individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung zum Ausdruck bringt. In den Verordnungsermächtigungen hat der Gesetzgeber darüber hinaus den Gebührenzweck der Kostendeckung vorgegeben, nach dem Gebühren so zu bemessen sind, dass die Kosten der individuell zurechenbaren Amtshandlungen gedeckt werden.
- 24 c) Eine gesetzgeberische Entscheidung für eine vollständige Finanzierung der DEHSt über Gebühren lässt sich dem Wortlaut der Verordnungsermächtigungen danach nicht entnehmen. Der nach dem gesetzlichen Gebührentatbestand eingeforderte Umfang der Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner ist ausdrücklich begrenzt auf individuell zurechenbare Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007. Für eine Ausdehnung dieser Finanzierungsverantwortlichkeit im Wege der Auslegung ist nach den dargelegten Anforderungen, die sich aus dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit im Gebührenrecht ergeben, kein Raum.
- 25 Den einschlägigen Gesetzesmaterialien lassen sich zwar Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Gesetzgeber die für den Vollzug des Emissionshandels zuständige DEHSt in voller Höhe durch Gebühren refinanzieren wollte. So wird eingangs der eingebrachten Gesetzesentwürfe zum TEHG hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ausgeführt, dass für den Bund in erster Linie Kosten durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur und den Vollzug des Gesetzes im Umweltbundesamt entstehen werden, die jedoch in voller Höhe durch Gebühren refinanziert werden (BT-Drs. 15/2328, S. 1; ebenso BT-Drs. 15/2540, S. 1). Im allgemeinen Teil der Begründung der Gesetzentwürfe wird insoweit auf das Verursacherprinzip verwiesen, nach dem die beim Staat entstehenden Kosten möglichst den Unternehmen angelastet werden sollen (BT-Drs. 15/2328, S. 9, in Bezug genommen in BT-Drs. 15/2540). Im Zusammenhang mit den Kosten der Umsetzung durch den Staat wird erneut auf die Kosten durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur Bezug genommen und ausgeführt, dass ein großer Teil in der Anlaufphase im Zusammenhang mit der Zuteilung von Emissionsberechtigungen für die Verpflichtungsperiode 2005 bis 2007 entstehen dürfte. Weiter heißt es: „Vollzugskosten entstehen im Umweltbundesamt, bei dem die DEHSt eingerichtet wird. Diese Kosten werden in voller Höhe durch Gebühren refinanziert. Die übrigen Kosten werden durch Umschichtung aus dem jeweils betroffenen Einzelplan gedeckt“ (BT-Dr. 15/2328, S.10). Entsprechende Ausführungen finden sich in der Begründung des Gesetzentwurfs zum ZuG 2007 (BT-Drs. 15/2966, S. 1), wobei hinsichtlich der Kosten für den Staat im allgemeinen Teil ausdrücklich auf die Genehmigungserteilung, die Zuteilung von Berechtigungen, die Überwachung der Emissionen, die Prüfung der Emissionsberichte und die Registerführung verwiesen wird (S. 18).
- 26 Dieser allgemein-politische Wille zur vollständigen Gebührenfinanzierung der DEHSt ist im besonderen Teil der Gesetzesentwürfe jedoch nicht aufgegriffen worden. Die Einzelbegründung zu der damals in § 21 TEHG enthaltenen Kostenregelung erschöpft sich in dem Hinweis, dass für Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostendeckende Gebühren erhoben und die Erstattung von Auslagen verlangt werden (BT-Drs. 15/2328, S. 16). § 23 ZuG 2007 stellt nach der Einzelbegründung klar, dass für Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostendeckende Gebühren erhoben werden können (BT-Drs. 15/2966, S. 26). Zu der in § 18 geregelten kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen heißt es darüber hinaus, dass die Erhebung von Gebühren für die Ausgabe und Verwaltung von Berechtigungen nach § 22 TEHG und § 23 dieses Gesetzes hiervon unberührt bleiben (BT-Drs. 15/2966, S. 26). Der in den Verordnungsermächtigungen gesetzlich normierte Gebührentatbestand bleibt danach der herkömmlichen Terminologie des Gebührenrechts verhaftet. Er löst sich nicht von der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung, die dem Begriff der Gebühr immanent ist. Von seiner grundsätzlich weiten Gestaltungsbefugnis, eine Finanzierungsverantwortung der Gebührenschuldner nicht nur für die Kosten von (individuell zurechenbaren) Amtshandlungen, sondern für sämtliche Kosten der neu eingerichteten DEHSt einzufordern, hat der Gesetzgeber keinen Gebrauch gemacht. Die Gesetzesmaterialien sind insoweit nicht einmal eindeutig. Die im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung zum ZuG 2007 angeführten kostenverursachenden Tätigkeiten (a.a.O., S. 18) weisen

vielmehr auf Amtshandlungen hin, die den Anlagenbetreibern individuell zurechenbar sind.

- 27 Bei dieser Sachlage markiert der Wortlaut der gesetzlichen Verordnungsermächtigungen die Grenze einer noch zulässigen, an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG orientierten Auslegung. Die Notwendigkeit einer Auslegung der bei der Bemessung der Gebührenhöhe zu beachtenden gesetzgeberischen Festlegungen nimmt einer Verordnungsermächtigung zwar noch nicht die erforderliche Bestimmtheit (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., Rn. 16). Im Rahmen der allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätze können, um den objektiven Willen des Gesetzgebers zu erfassen, auch die Gesetzesmaterialien herangezogen werden. Der historischen Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte kommt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Auslegung einer Norm jedoch nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf diesem Wege allein nicht ausgeräumt werden können. Der Wille des Gesetzgebers kann bei der Auslegung einer Norm nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat (BVerfG, Entscheidung vom 17. Mai 1960, BVerfGE 11, 126 m.w.N.). Der Sache nach entspricht dies dem nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung gerade im Gebührenrecht vom Gesetzgeber zu beachtenden rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit, der eine hinreichend klare gesetzliche Festlegung des Umfangs der Finanzierungsverantwortlichkeit des Gebührenschuldners in der Verordnungsermächtigung erfordert. Eine Finanzierungsverantwortlichkeit der Anlagenbetreiber für sämtliche Kosten der DEHSt hätte danach vom Gesetzgeber im Gebührentatbestand mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht werden müssen. Dies ist nicht geschehen. Die Zurechenbarkeit von kostenverursachenden Leistungen der Behörde, die nicht mit Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007 zusammenhängen, hat in den gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen keinen Niederschlag gefunden. Die vom Ordnungsgeber vorgenommene Bemessung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr, die ausweislich der amtlichen Begründung neben dem Verwaltungsaufwand für die vorgenannten Amtshandlungen über die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen auch den sonstigen Aufwand der DEHSt mit abdeckt, überschreitet daher den durch § 22 TEHG, § 23 ZuG 2007 vorgegebenen Rahmen. Nach ihrem eigenen Internetauftritt nimmt die DEHSt neben Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Vollzug des TEHG und des ZuG 2007, die den Anlagenbetreibern individuell zurechenbar sind, eine Vielzahl weiterer Aufgaben wahr. Dazu gehören etwa die nationale und internationale Berichterstattung, die Kooperation mit der Europäischen Union und dem Klimasekretariat der Vereinten Nationen, die Unterstützung des Bundesumweltministeriums bei der Aufstellung und Genehmigung der nationalen Allokationspläne, die Registrierung und Bekanntgabe der sachverständigen Stellen, die nach § 10 Abs. 1 Satz 4 TEHG ausdrücklich gebührenfrei erfolgt, und die Erarbeitung von Zustimmungen zu internationalen Klimaschutzprojekten. Die durch diese Tätigkeiten verursachten Kosten lassen sich, insbesondere in Bezug auf die Wahrnehmung von Aufgaben der DEHSt im internationalen Bereich, nicht der Erbringung von Amtshandlungen an die Anlagenbetreiber zuordnen. Soweit der diesbezügliche Aufwand nach der amtlichen Begründung der Verordnung und dem nachträglich erstellten Gutachten Dr. R. & Partner gleichwohl in vollem Umfang in die Gebührenbemessung eingeflossen sind, ist die Gebührenkalkulation des Ordnungsgebers nicht durch §§ 22 TEHG, 23 ZuG 2007 gedeckt.
- 28 d) Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich die der Verordnung zu Grunde liegende Kalkulation der allgemeinen Emissionshandelsgebühr schließlich auch nicht damit rechtfertigen, dass mit der Gebührenerhebung das zwischen den Anlagenbetreibern und der DEHSt bestehende „Dauerbenutzungsverhältnis“ abgegolten werde. Für die Annahme, die Verordnungsermächtigungen ließen auch eine Elemente von Benutzungsgebühren aufweisende Gebührenerhebung zu, finden sich nach den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts weder im Wortlaut der §§ 22 TEHG, 23 ZuG 2007 noch in den Gesetzesmaterialien Anhaltspunkte. Nach den ausdrücklichen Festlegungen des Gesetzgebers werden Gebühren als Gegenleistung für die Vornahme von Amtshandlungen, nicht aber als Entgelt für die Inanspruchnahme der DEHSt als

öffentliche Einrichtung erhoben. Soweit die gesetzlichen Ermächtigungen damit auf die Erhebung von Verwaltungsgebühren hinweisen, ist offensichtlich auch der Verordnungsgeber nicht von einem abweichenden Begriffsverständnis ausgegangen. § 1 Abs. 1 EHKostV wiederholt vielmehr den Wortlaut der auf Amtshandlungen begrenzten Verordnungsermächtigungen und führt in dem als Anlage erlassenen Gebührenverzeichnis einzelne gebührenpflichtige Amtshandlungen aus.

- 29 4. Auf die weitergehenden Einwände der Klägerin gegen die Gebührenerhebung kommt es danach nicht an. Die dem angefochtenen Kostenbescheid zu Grunde liegenden Regelungen der EHKostV 2007 sind bereits wegen der dargelegten Unvereinbarkeit mit den gesetzlichen Verordnungsermächtigungen nichtig und können die Festsetzung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr nicht tragen. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Beklagte daher zur Rückzahlung der bereits entrichteten Gebühren verpflichtet (§ 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO).
- 30 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 31 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben sind höchstrichterlich bereits geklärt. Die Rechtssache weist daher keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

© juris GmbH