

hat der 12. Senat des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Kipp und die Richter am Oberverwaltungsgericht Buchheister und Dr. Riese am 28. November 2005 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. Mai 2005 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für beide Rechtszüge auf jeweils 4677,62 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin betreibt eine Glasschmelzanlage zur Herstellung von Flachglas mit einer Schmelzleistung von mehr als 20 Tonnen je Tag. Die Anlage unterfällt gemäß § 2 in Verbindung mit Anhang 1, Nr. XII, dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2826), im Folgenden: TEHG. Die Antragsgegnerin teilte der Antragstellerin auf deren Zuteilungsantrag hin mit Bescheid vom 16. Dezember 2004 für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 insgesamt 385.350 Berechtigungen zu. Mit Kostenbescheid vom 22. Februar 2005 erhob die Antragsgegnerin, gestützt auf die Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007 vom 31. August 2004 (BGBl. I S. 2273), im Folgenden: EHKostV 2007, für die Zuteilung Gebühren in Höhe von 18.910,50 EUR, die sich aus 200,00 EUR Kontoeinrichtungsgebühr sowie 18.710,50 EUR allgemeine Emissionshandelsgebühr zusammensetzen und in Teilbeträgen zum 31. März 2005, 28. Februar 2006 und 28. Februar 2007 fällig werden bzw. geworden sind. Dem Kostenbescheid beigelegt war ein Anschreiben der Antragsgegnerin, in dem um rechtzeitige Begleichung zum Fälligkeitstermin gebeten wurde, da das automatische Mahnverfahren

ren der Bundeskasse bereits wenige Tage nach Fälligkeit eine kostenpflichtige Mahnung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz veranlassen werde. Die Antragstellerin leistete den zum 31. März 2005 fälligen Betrag (9.555,24 EUR) und legte am 8. März 2005 Widerspruch gegen die Erhebung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr ein, den sie am 17. März 2005 begründete. Zugleich beantragte sie die Aussetzung der Vollziehung. Am 11. April 2005 wandte sie sich an die Antragsgegnerin und bat um Mitteilung bis zum 17. April 2005, ob dem Aussetzungsantrag stattgegeben werde. Anlässlich eines Anrufes des Prozessbevollmächtigten bei der Antragsgegnerin am 15. April 2005 wurde zwischen den Beteiligten über den Aussetzungsantrag und die Bearbeitungszeit gesprochen.

Am 20. April 2005 hat sich die Antragstellerin an das Verwaltungsgericht gewandt und um Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs sowie um eine Verpflichtung der Antragsgegnerin zur vorläufigen Rückzahlung der bereits entrichteten Gebühren nachgesucht. Zur Begründung hat sie in der Sache im Wesentlichen geltend gemacht, dass die EHKostV 2007 nichtig sei, weil sie gegen das in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage vorgegebene Kostendeckungsprinzip sowie gegen weitere gebührenrechtliche Grundsätze und gegen Gemeinschaftsrecht verstoße. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag mit Beschluss vom 20. Mai 2005 als unzulässig abgelehnt. Die Antragstellerin habe den gerichtlichen Eilantrag vor Ablauf einer im Sinne des § 80 Abs. 6 VwGO angemessenen Frist zur Bescheidung des Aussetzungsantrags gestellt; es drohe auch keine Vollstreckung. Mit der Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Begehren weiter. Unter dem 14. Juni 2005 hat die Antragsgegnerin den Aussetzungsantrag der Antragstellerin abgelehnt.

II.

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Der Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Kostenbescheid des Umweltbundesamtes - Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) - vom 22. Februar 2005 ist zwar zulässig, aber unbegründet.

1. Der Zulässigkeit des Antrags steht die Regelung des § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO nicht entgegen. Danach ist ein Antrag an das Gericht in Fällen der vorliegenden

Art nur zulässig, wenn die Behörde einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ganz oder zum Teil abgelehnt hat. Die Vorschrift stellt eine während des gerichtlichen Verfahrens nicht mehr nachholbare Zugangsvoraussetzung für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in Abgabensachen auf (OVG Berlin, Beschluss vom 24. April 1996 - OVG 5 S 1.96 -, m. w. Nachw.; OVG für das Land Brandenburg, Beschluss vom 17. März 2004 - 2 B 49/04 -; Schoch in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Juli 2005, § 80 Rdn. 343). Die hier bei Stellung des gerichtlichen Eilantrags noch nicht erfolgte behördliche Bescheidung des Aussetzungsantrags führt indes nicht zur Unzulässigkeit, weil insoweit § 80 Abs. 6 Satz 2 VwGO eingreift. Dabei kann dahinstehen, ob die Antragstellerin zum Zeitpunkt der Stellung des gerichtlichen Eilantrags annehmen musste, dass eine Vollstreckung droht. Jedenfalls hat die Antragsgegnerin über den Antrag ohne Mitteilung eines zureichenden Grundes in angemessener Frist sachlich nicht entschieden (§ 80 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 VwGO). Die Frage der Angemessenheit beurteilt sich grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalls. Eine gewisse Eingrenzung der der Behörde einzuräumenden Frist ist allerdings schon aus Gründen der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit für den Abgabenschuldner notwendig, um nicht „zu früh“ das Gericht anzurufen. Der Senat folgt deshalb der in Schrifttum und abgabenrechtlicher Rechtsprechung verbreiteten Auffassung, wonach als „Faustregel“ vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalls eine Frist von einem Monat als noch angemessene Frist anzusehen ist (vgl. OVG für das Land Brandenburg, Beschluss vom 17. März 2004, a.a.O.; Sächs. OVG, Beschluss vom 9. August 2002 - 5 BS 191/02 -, SächsVBI 2002, 272 ff.; VG Trier, Beschluss vom 19. Januar 1998 - 2 L 1755/97 -, NVwZ-RR 1999, 414 f.; s. auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 25. Juni 2004 - 1 M 127/04 -, NVwZ-RR 2004, 797 f.; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, § 80 Rdn. 186). Diese Frist war hier bei Stellung des gerichtlichen Eilantrages verstrichen. Besondere Gründe für die Annahme einer längeren Frist bestehen nicht. Zwar sind bei der Antragsgegnerin eine Vielzahl von Widersprüchen anhängig, die zudem mit dem Treibhausgas-Emissionshandel eine neuartige Rechtsmaterie betreffen. Soweit es sich um Widersprüche gegen Gebührenbescheide und in diesem Zusammenhang um Aussetzungsanträge handelt, ist allerdings nicht erkennbar, dass dabei in größerem Umfang Einzelfallentscheidungen zu treffen wären. Die Verfahren dürften vielmehr im Wesentlichen gleich gelagert sein. Auch ist die betroffene Rechtsmaterie zwar neuartig; die DEHSt ist aber eigens zum Vollzug des Emissionshandels, soweit er

auf Bundesebene erfolgt, eingerichtet worden und verfügt insoweit über besondere Fachkenntnisse. Ferner kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Antragstellerin auf ihre Anfrage vom 11. April 2005 keine zureichende Antwort, sondern anlässlich einer telefonischen Nachfrage lediglich die unbestimmte Mitteilung erhalten hat, man werde in „angemessener Zeit“ über den Antrag entscheiden, ohne dass Gründe für eine Verzögerung genannt wurden. Dies ergibt sich aus dem an Eides Statt versicherten Vortrag der Antragstellerin, dem die Antragsgegnerin nicht weiter entgegengetreten ist. Der Senat geht somit von der Zulässigkeit des Antrags aus und entscheidet zur Sache.

2. Die Beschwerde ist unbegründet. Nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten. Sie kann nach § 80 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 3 VwGO vom Gericht angeordnet werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen oder wenn - was hier von vornherein ausscheidet - die Vollziehung für den Abgabepflichtigen eine unbillige Härte zur Folge hätte. Ernstliche Zweifel bestehen erst dann, wenn ein Erfolg des Rechtsmittels in der Hauptsache wahrscheinlicher ist als sein Misserfolg. Dies folgt aus der gesetzgeberischen Wertung, die der sofortigen Vollziehbarkeit der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten zu Grunde liegt. Diese Forderungen sollen grundsätzlich ohne Rücksicht auf ihre Anfechtung durch den Pflichtigen vollziehbar sein, um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und eine sinnvolle Haushaltsplanung zu gewährleisten. Der Abgabepflichtige muss in der Regel vorleisten und sich im Falle eines späteren Obsiegens im Hauptsacheverfahren auf einen Rückerstattungsanspruch verweisen lassen, dessen Realisierung regelmäßig gesichert ist. Angesichts dieses Regelungszwecks können nur solche Einwände gegen die Abgabeforderung eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, die bei einer nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung durchgreifende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Forderung begründen. Dabei ist grundsätzlich von der Gültigkeit der der Abgabenerhebung zugrunde liegenden Vorschriften auszugehen, solange sich nicht deren offensichtliche Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht aus den Einwänden des Abgabepflichtigen ergibt oder sonst aufdrängt. Die Prüfung findet dort ihre Grenze, wo es um die Klärung schwieriger Rechts- und Tatsachenfragen geht; diese bleiben dem Hauptsacheverfahren vorbehalten

(vgl. zu alledem OVG Berlin, Beschluss vom 3. Juni 2004 - OVG 2 S 18.05 -; OVG für das Land Brandenburg, Beschluss vom 23. September 1996 - 2 B 53/96 -; jew. mit weiteren Nachw.).

Hiernach ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids vom 22. Februar 2005. Grundlage der Kostenforderung ist § 1 Abs. 1 EHKostV 2007 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Anhangs zu dieser Vorschrift. Die Höhe der Gebühr für die zugeteilten 385.350 Berechtigungen ist richtig berechnet und wird auch von der Antragstellerin, was die Berechnung betrifft, nicht angegriffen.

Durchgreifende Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht bestehen nicht. Die Verordnung betrifft den Bereich des Emissionshandels. Die der Einführung des Emissionshandels zugrunde liegende gemeinschaftsrechtliche Systementscheidung und ihre Umsetzung in nationales Recht sind als solche rechtlich nicht zu beanstanden (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26.04 -, NVwZ 2005, 1178 ff.). Die Verordnung selbst stützt sich auf § 22 TEHG und § 23 Zuteilungsgesetz 2007 vom 26. August 2004 (BGBl. I S. 2211), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), im Folgenden: ZuG 2007. Nach § 22 Satz 1 TEHG erhebt die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 zuständige Behörde für Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostendeckende Gebühren. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit setzt durch Rechtsverordnung die Höhe der Gebühren für Amtshandlungen nach diesem Gesetz fest (Satz 3). Entsprechendes ergibt sich aus § 23 ZuG 2007.

a. Die Kostenverordnung hält sich entgegen der Ansicht der Antragstellerin in dem durch § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 vorgegebenen Rahmen. Insbesondere hat der Ordnungsgeber nicht das durch die gesetzliche Ermächtigung vorgegebene und grundsätzlich einen legitimen Gebührenzweck darstellende (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 - u.a., BVerfGE 108, 1, 18) Prinzip der Kostendeckung überschritten. Der Haupteinwand der Antragstellerin geht insoweit - zusammengefasst - dahin, dass § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 ein strikt zu beachtendes Kostendeckungsprinzip nach § 3 Satz 2 VwKostG anordneten, das nur eine Deckung des Verwaltungsaufwandes für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen zulasse. Dagegen habe der Ordnungsgeber verstoßen weil er mit der

Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen auch andere Gebührenzwecke verfolge und die Emissionshandelsgebühr so bemessen habe, dass die gesamte Tätigkeit der DEHSt über Gebühren finanziert werde (Ziffer II.1.1 der Beschwerdebegründung). Dieser Einwand greift nicht durch. Der Ordnungsgeber hat zwar, wie sich aus der amtlichen Begründung zur EHKostV 2007 (dort S. 5) ergibt, die Gebührensätze so kalkuliert, dass neben dem Verwaltungsaufwand für die Amtshandlungen nach TEHG und ZuG 2007 über die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen auch der sonstige Aufwand der DEHSt mit abgedeckt ist. Die Kalkulation zielt auf eine vollständige Gebührenfinanzierung der Verwaltungseinheit DEHSt. Hieraus ergibt sich indes bei summarischer Prüfung keine Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Der Ordnungsgeber der EHKostV ist an ein „striktes“ Kostendeckungsprinzip in dem Sinne, dass die Gebühren nur die Kosten für die konkreten Amtshandlungen, hier also im Wesentlichen für die Zuteilung der Berechtigungen, abdecken sollen, nicht gebunden (vgl. allg. zu den verschiedenen Ausprägungen des Kostendeckungsprinzips Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 95 ff.; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 279). Dies gilt zunächst mit Blick auf die von der Antragstellerin angeführte Regelung des § 3 Satz 2 VwKostG, wonach Gebührensätze so zu bemessen sind, dass das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigt, wenn gesetzlich vorgesehen ist, dass Gebühren nur zur Deckung des Verwaltungsaufwandes erhoben werden. Es handelt sich um ein Kostenüberdeckungsverbot, das eine Gebührenbemessung zur Gewinnerzielung ausschließt. Als Veranschlagungsmaxime kann es nur dadurch verletzt werden, dass Haushaltsschätzung und Tarifgestaltung nicht auf das Ziel der Beschränkung der Gebühreneinnahmen auf die Höhe des Verwaltungsaufwandes ausgerichtet werden, wobei hinsichtlich der Zuordnung der Kosten im Regelfall auf die organisatorische und haushaltmäßige Abgrenzung abzustellen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1961 - VII C 2.61 -, BVerwGE 13, 214, 223; Schlabach, Verwaltungskostenrecht, Stand Juli 2002, § 3 VwKostG, Rdn. 23). Der Ordnungsgeber hat die Gebühren nach der EHKostV ausweislich der amtlichen Begründung so bemessen, dass die Kosten der Verwaltungseinheit DEHSt gedeckt werden. Ein darüber hinausgehender Ge-

winn ist nicht bezweckt. Soweit in der amtlichen Begründung auf den Wert der zugewiesenen Emissionen abgestellt wird, handelt es sich nach Lage des Falles nicht um eine über die Gesamtkostendeckung hinausgehende „Abschöpfung“ von Vorteilen, also nicht um einen zusätzlichen Gebührenzweck, sondern (lediglich) um einen bestimmten Verteilungsmaßstab innerhalb der die Gesamtkosten der DEHSt deckenden Gebührenerhebung (vgl. allg. zu diesem Unterschied Kirchhof in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 88 Rdn. 205; Wilke, a.a.O., S. 273). Soweit die Antragstellerin geltend macht, dass der DEHSt neben den gebührenpflichtigen Amtshandlungen nach TEHG und ZuG 2007 auch weitere Verwaltungstätigkeiten obliegen, nämlich die Öffentlichkeits- und Pressearbeit, die Zusammenarbeit mit der EU und dem UN-Klimaschutzreferat sowie die Mitwirkung bei der Integration weiterer Mechanismen des Kyoto-Protokolls, stehen diese Tätigkeiten in einem sachlichen Zusammenhang mit dem bundesrechtlichen Vollzug des Emissionshandelsrechts. Im Übrigen ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass diese (weiteren) Verwaltungstätigkeiten überhaupt einen ins Gewicht fallenden Anteil des Gesamtverwaltungsaufwands der DEHSt ausmachen. Vielmehr dürfte davon auszugehen sein, dass es sich lediglich um Annexaufgaben handelt, die den durch den Vollzug von TEHG und ZuG 2007, soweit er dem Bund obliegt, verursachten Gesamtverwaltungsaufwand allenfalls am Rande beeinflussen.

Unbeschadet dessen dürfte die vom Verordnungsgeber vorgenommene Gebührenbemessung zur Deckung des Gesamtverwaltungsaufwandes der DEHSt jedenfalls durch die fachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen in § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 legitimiert sein. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungskostengesetz einschließlich des Kostendeckungsprinzips in der Ausformung des § 3 Satz 2 VwKostG das Fachrecht nur insoweit ergänzt, als dieses eigene Regelungen nicht trifft; eine Bindung des Fachgesetzgebers kann von ihm unter dem Gesichtspunkt der Normhierarchie nicht ausgehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 1989 - 8 C 11.87 -, NVwZ-RR 1990, 275, 276; zur lediglich ergänzenden Anwendbarkeit des VwKostG ferner Hess. VGH, Urteil vom 6. Juli 1995 - 5 UE 1989/95 -, zitiert nach juris; Körner/Vierhaus TEHG, 2005, § 22 TEHG Rdn. 2). Die bundesrechtlichen Ermächtigungen in § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 geben (zulässigerweise) einen Kostendeckungsrahmen vor, der die vom Verordnungsgeber mit seiner Gebührenkalkulation bezweckte Gebührenfinanzierung der gesamten Tätigkeit der DEHSt ermöglicht.

§ 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 lässt sich entgegen der Auffassung der Antragstellerin mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, dass die Gebühren der Gesamtkostendeckung für die Verwaltungseinheit DEHSt dienen sollen. Der von dem (Fach-)Gesetzgeber jeweils verfolgte Gebührenzweck muss von einer erkennbaren Entscheidung getragen sein, die dem Gebührenschuldner im Sinne des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Normklarheit deutlich macht, für welche öffentlichen Leistungen die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenbemessung verfolgt (BVerfG, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., S. 18). Die gesetzgeberischen Festlegungen müssen sich dabei nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Ermächtigung, sondern können sich auch durch Auslegung ergeben (BVerwG, Urteil vom 19. September 2001 - 6 C 13.00 -, BVerwGE 115, 125, 131; BVerfG, Urteil vom 18. März 2003, a.a.O., und Beschluss vom 24. Februar 1970 - 2 BvL 12/69 - u.a., BVerfGE 28, 66, 85). Vorliegend hat der Gesetzgeber in § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 die Erhebung „kostendeckender“ Gebühren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Emissionshandel bestimmt. Welche Kosten mit den Gebühren gedeckt werden sollen, erschließt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 15/2328, in Bezug genommen in BT-Drs. 15/2540). Dort heißt es zu den Kosten (S. 9):

Die Richtlinie 2003/87/EG schreibt eine Reihe von institutionellen, organisatorischen und administrativen Vorkehrungen vor, die ein reibungsloses Funktionieren des Emissionshandels sicherstellen. Soweit dadurch Kosten beim Staat entstehen (vgl. unter c)), sollen diese durch die vorgesehene Kostenregelung nach dem Verursacherprinzip möglichst den Unternehmen angelastet werden.

Unter c) wird sodann ausgeführt (S. 10 der vorg. Drucksache):

Beim Bund werden Kosten vor allem durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur entstehen. Ein großer Teil dürfte in der Anlaufphase im Zusammenhang mit der Zuteilung für die Verpflichtungsperiode 2005 bis 2007 entstehen. Vollzugskosten entstehen im Umweltbundesamt, bei dem die ‚Deutsche Emissionshandelsstelle‘ eingerichtet wird. Diese Kosten werden in voller Höhe durch Gebühren refinanziert.

Die übrigen Kosten werden durch Umschichtung aus dem jeweils betroffenen Einzelplan gedeckt.

Weiter wird zu den finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ausgeführt (S. 1 der vorg. Drucksache):

Für den Bund werden in erster Linie Kosten durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur und den Vollzug des Gesetzes im Umweltbundesamt entstehen, die jedoch in voller Höhe durch Gebühren refinanziert werden.

Hiernach erscheint nicht ernstlich zweifelhaft, dass der Gesetzgeber die zum Zwecke des Vollzugs des Emissionshandels eingerichtete DEHSt als Verwaltungseinheit des Bundesumweltministeriums durch Gebühren finanzieren will. Der Verordnungsgeber hat deshalb mit einer Gebührenkalkulation, bei der dieser Kostenrahmen zugrunde gelegt worden ist, die Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung nicht überschritten.

Die Zulässigkeit der Ermächtigung des Verordnungsgebers zur Erhebung einer solchen Gebühr begegnet keinen grundsätzlichen Bedenken. Dem Gebührengesetzgeber kommt ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche Zwecke er verfolgen will (BVerwG, Urteil vom 19. September 2001 - 6 C 13.00 -, BVerwGE 115, 125, 129). Er darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 - u.a., BVerfGE 108, 1, 19). Hiernach ist nicht ersichtlich, dass es dem Gesetzgeber verwehrt sein könnte, Gebühren so zu bemessen, dass nicht nur die Kosten für konkrete, die Gebühr auslösende Amtshandlungen gedeckt werden, sondern der gesamte sachliche und personelle Verwaltungsaufwand der (ausschließlich oder jedenfalls ganz überwiegend) mit der Erbringung dieser Amtshandlungen befassten abgrenzbaren Verwaltungseinheit. Das Kostendeckungsprinzip kann in der Weise eingesetzt werden, dass die Gebührenhöhe an den Gesamtkosten einer behördlichen Einrichtung oder Verwaltungsorganisation orientiert und erst nach dieser einheitlich für Leistungen jeden Umfangs und verschiedener Arten erfolgten Kostenfeststellung auf einzelne Leistungen umgelegt wird (Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 95; vgl. etwa zur Gebührenfinanzierung der Post BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1970 - 2 BvL 12/69 - u.a., BVerfGE 28, 66, 84 ff.; zur Gebührenfinanzierung der Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1961 - VII C 2.61 -, BVerwGE 13, 214 ff.). Die Begrenzung des Gebührenzwecks auf die Gesamtkostendeckung der Verwal-

tungseinheit zieht zugleich eine Grenze für das zulässige Ausmaß der Gebühren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1970, a.a.O., S. 86).

Den weiteren Einwänden der Antragstellerin, soweit sie die Gebührenkalkulation selbst betreffen, ist ebenso wie der Ermittlung des konkreten Gesamtverwaltungsaufwandes der DEHSt und seiner Verteilung auf die verschiedenen Aufgabenfelder in einem eventuellen Hauptsacheverfahren nachzugehen. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Kalkulation nicht auf vertretbaren Prognosen und Schätzungen beruhen könnte (vgl. zu den insoweit zu stellenden Anforderungen BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 - 3 C 23.03 -, NVwZ 2004, 991, 993; Urteil vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 -, BVerwGE 116, 188, 191; Urteil vom 8. Dezember 1961 - VII C 2.61 -, BVerwGE 13, 215, 223 ff.), sind im Übrigen bislang nicht ersichtlich.

b. Die Ausgestaltung des Gebührentatbestandes als allgemeine Emissionshandelsgebühr, die mit der Zuteilung der Berechtigungen erhoben wird, erscheint nach den Maßstäben des einstweiligen Rechtsschutzes nicht bedenklich. Die diesbezüglichen Einwände der Antragstellerin (Ziffer II.1.2 der Beschwerdebeurteilung) stellen im Wesentlichen darauf ab, dass die Gebühr nicht nur die Zuteilungsentscheidung, an die sie anknüpfe, sondern auch alle nachfolgenden Maßnahmen nach dem TEHG und ZuG 2007 abdecke, also insoweit einen zukünftigen Verwaltungsaufwand mit erfasse, dessen Erbringung gegenüber dem jeweiligen Gebührenpflichtigen noch nicht feststehe, sondern vielmehr - etwa bei den gesetzlich vorgesehenen sog. ex-post-Korrekturen der zugeteilten Berechtigungen - nur ausnahmsweise anfallen werde. Eine solche Gebührenerhebung für lediglich potentiellen Verwaltungsaufwand verstoße - so die Antragstellerin weiter - gegen die gebührenrechtlichen Grundsätze der individuellen Zurechenbarkeit und der Anlassbezogenheit einer Gebührenerhebung, gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz sowie das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip. Dem vermag der Senat so nicht zu folgen. Wesentliche und von jedem antragstellenden Anlagenbetreiber veranlasste Amtshandlung ist die Zuteilung der Berechtigungen. Es erscheint deshalb im Rahmen einer zulässigerweise typisierenden und generalisierenden Ausgestaltung der Gebührenerhebung nicht sachwidrig, die gesamtkos-tendeckenden Gebühren (mit Ausnahme der nach Nr. 1.4 ff. des Gebührenverzeichnis gesondert gebührenpflichtigen Amtshandlungen) an die den Schwer-

punkt der Behördentätigkeit ausmachende Amtshandlung zu knüpfen. Soweit damit auch Kosten abgegolten werden, die erst zukünftig und nicht gegenüber allen Anlagenbetreibern anfallen werden, dürfte diese pauschalierende Vorgehensweise im Interesse einer möglichst einfachen Handhabung jedenfalls gerechtfertigt sein, so lange dieser künftige Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu dem Gesamtaufwand nicht wesentlich ins Gewicht fällt. Insoweit hat die Antragstellerin selbst vorgetragen, dass insbesondere die sog. ex-post-Korrekturen von Zuteilungsentscheidungen voraussichtlich nur in geringem Umfang erfolgen werden. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte ist deshalb für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes davon auszugehen, dass der insoweit anfallende Verwaltungsaufwand in der Gesamtbetrachtung unbedeutend ist und insoweit auch nicht die gebührenrechtliche Anlassbezogenheit und Zurechenbarkeit oder die Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes ernstlich in Frage stellt. Es kommt deshalb - unbeschadet weiterer Gründe - für die begehrte Aussetzung der Vollziehung auch nicht darauf an, ob die nach deutschem Recht vorgesehenen sog. ex-post-Korrekturen, wie die Antragstellerin geltend macht, mit der EU-Emissionshandelsrichtlinie in Konflikt geraten.

Aus der von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang angeführten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 19. September 2001 - 6 C 13.00 -, BVerwGE 115, 125 ff.) ergibt sich nichts anderes. Danach ist es dem Verordnungsgeber ohne eine dahingehende Ermächtigung verwehrt, bei der Gebührenbemessung für eine bestimmte Amtshandlung (in jenem Fall der Erteilung einer Lizenz nach dem Telekommunikationsgesetz) zusätzlich den geschätzten Verwaltungsaufwand für eine Vielzahl weiterer Amtshandlungen, die überwiegend in der Zukunft liegen (in jenem Fall: in den nächsten 30 Jahren), gleichsam im Voraus zu erheben. Diese Rechtsprechung ist schon deshalb nicht übertragbar, weil die in jenem Fall zugrunde liegende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (§ 16 Abs. 1 TKG) nach Inhalt und Systematik nur den Verwaltungsaufwand für die gebührenausslösende Amtshandlung (die Lizenzerteilung) erfasste (BVerwG, a.a.O., S. 131), während § 22 TEHG und § 23 ZuG 2007 alle Amtshandlungen nach diesen Gesetzen erfassen und nach Inhalt und Systematik den Verordnungsgeber zu einer nichtsteuerlichen Finanzierung der Tätigkeit der Verwaltungseinheit DEHSt ermächtigen. Außerdem geht es hier nicht um eine Vorabhebung von Gebühren für eine Vielzahl von Amtshandlungen in einem unüber-

schaubaren Zeitraum, sondern um die Mitberücksichtigung von vermutlich lediglich geringem Folgeaufwand in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

Ebenso kann die Antragstellerin aus der von ihr angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Hochschulrückmeldegebühren (Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 - u.a., BVerfGE 108, 1 ff.) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Jene Entscheidung bezog sich auf einen gesetzlichen Gebührentatbestand, wonach für eine konkrete einzelne Amtshandlung eine bestimmte Gebühr zu entrichten war („Für die Immatrikulation und die Bearbeitung jeder Rückmeldung ist eine Gebühr von 100 DM zu entrichten“, § 120a UG BW). Das Bundesverfassungsgericht hat vor diesem Hintergrund den Einwand des Normgebers, es handle sich um eine allgemeine Verwaltungsgebühr, mit der alle Kosten der Universitätsverwaltung abgedeckt werden sollten, zurückgewiesen, weil schon der Wortlaut einer solchen Interpretation entgegenstehe und der Gesetzgeber, hätte er Kostendeckungszwecke verfolgen wollen, die über die speziellen Kosten für die einzelne Amtshandlung hinausgehen, dies mit hinreichender Deutlichkeit hätte zum Ausdruck bringen müssen (a.a.O., S. 25 f.). In diesem Punkt unterscheidet sich der vorliegende Fall gerade von dem jener Entscheidung zugrunde liegenden Fall. Hier hat der Gesetzgeber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass mit dem Gebührenaufkommen der Gesamtverwaltungsaufwand der DEHSt gedeckt werden soll.

c. Soweit die Antragstellerin in der Verordnung eine Kappungsgrenze hinsichtlich der möglichen Gebührenhöhe vermisst (Schriftsatz vom 30. September 2005) und hieraus unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des 2. Senats des Oberverwaltungsgerichts Berlin zu Baugebühren (Urteil vom 22. Juni 2005 - OVG 2 B 7.05 -) den Schluss zieht, dass neben der Kostendeckung auch eine die Ermächtigung überschreitende Vorteilsabschöpfung bezweckt sei, berücksichtigt sie nicht hinreichend, dass das mögliche Gesamtgebührenaufkommen bereits gesetzlich durch die Zahl der zuzuteilenden Berechtigungen begrenzt wird (§§ 4 ff. ZuG 2007). Soweit nach der amtlichen Begründung der Verordnung auch der wirtschaftliche Wert der zugeteilten Berechtigungen Berücksichtigung gefunden hat, handelt es sich (lediglich) um einen bestimmten Verteilungsmaßstab innerhalb der die Gesamtkosten der DEHSt deckenden Gebührenerhebung (s.o.).

d. Die Höhe der sich aus der Verordnung für die Antragstellerin ergebenden Emissionshandelsgebühr (18.710,50 EUR) ist bei überschlägiger Betrachtung ebenfalls nicht zu beanstanden. Die von der Antragstellerin insoweit vorgenommene Gegenüberstellung des Gebührenbetrages mit dem mutmaßlichen Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung ihres Zuteilungsantrags (Ziffer 1.3 der Beschwerdebegründung) lässt außer Betracht, dass es für die Frage der Beachtung des Kostenüberschreitungsverbot es nicht auf eine Kostendeckung für jeden Einzelfall, sondern auf eine Deckung des Gesamtverwaltungsaufwandes durch das Gesamtgebührenaufkommen ankommt (BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1961 - VII C 2.61 -, BVerwGE 13, 214, 223; Schlabach, Verwaltungskostenrecht, a.a.O.; vgl. ferner Hess. VGH, Urteil vom 6. Juli 1995, a.a.O.). Die Verteilung der zu deckenden Gesamtbelastung auf die Gebührenpflichtigen dürfte in diesem Rahmen erst dann zu beanstanden sein, wenn ihr keine sachgerechten Kriterien zugrunde liegen oder die Gebührenhöhe im Einzelfall in ein grobes Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung gerät. Beides ist hier nicht ersichtlich. Die vom Ordnungsgeber vorgenommene - und insoweit Art. 3 Abs. 1 GG Rechnung tragende - Staffelung der Gebühren nach der Menge der zugeteilten Berechtigungen und damit nach der Größe der Anlagen lässt keine auf der Hand liegenden Mängel erkennen (vgl. zum Gebot der Staffelung BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 -, BVerfGE 50, 217, 227). Die Höhe der Gebühr erscheint auch für sich genommen mit Blick auf die abgegoltene Leistung, insbesondere ihren Wert und Nutzen für die Antragstellerin, nicht unangemessen. Nach den im Internet veröffentlichten Angaben der Antragsgegnerin ([unter www.dehst.de](http://www.dehst.de)), auf die die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründung selbst hingewiesen hat, beläuft sich der Marktpreis pro Emissionsberechtigung, von denen der Antragstellerin 385.350 Berechtigungen zugeteilt worden sind, zurzeit auf 22,99 EUR (Stand 29. Juli 2005). Dieser Wert steht auch unter Mitberücksichtigung des Verwaltungsaufwands nicht in einem groben Missverhältnis zur Gebührenhöhe. Die von der Antragstellerin herangezogene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts betreffend eine Gebühr für die Zuteilung eines Rufnummernblocks (Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 5.02 -, NVwZ 2003, 1385 ff.) führt zu keinem anderen Ergebnis. In jenem Fall hat das Bundesverwaltungsgericht darauf erkannt, dass eine Gebühr in Höhe von 10.000.000,00 DM für eine Amtshandlung, die den zugrunde liegenden Verwaltungsaufwand um das 4444fache übersteigt, das bundesverfassungs-

rechtliche Äquivalenzprinzip verletzt. Es bedarf keiner Vertiefung, dass sich hieraus für die Antragstellerin nichts ableiten lässt.

d. Schließlich geben auch die gemeinschaftsrechtlichen Einwände der Antragstellerin (Ziffer II.1.4 der Beschwerdebegründung) dem Senat keinen Anlass für eine Aussetzung der Vollziehung des Gebührenbescheids.

Dass Art. 10 Satz 1 der Emissionshandelsrichtlinie (ABl. EG L 275 vom 25. Oktober 2003, S. 32) für die erste Zuteilungsperiode eine kostenlose Zuteilung von mindestens 95 % der Zertifikate vorsieht, hindert einen Mitgliedstaat voraussichtlich nicht an der Erhebung von kostendeckenden Gebühren im Zusammenhang mit dem Vollzug des Emissionshandelsrechts (vgl. Körner/Vierhaus, TEHG, 2005, § 18 ZuG 2007, Rdn. 47). Es spricht vielmehr einiges dafür, dass der Richtliniengeber mit der Vorgabe einer kostenlosen Zuteilung nur die Entscheidung zugunsten einer bestimmten Zuteilungsmethode getroffen hat, ohne damit eine Aussage über die Befugnis des Mitgliedstaats zur Erhebung von Gebühren zu verbinden. Im Zuge der Aufstellung der Emissionshandelsrichtlinie sind im Wesentlichen zwei Zuteilungsmethoden diskutiert worden, einerseits die entgeltliche Zuteilung insbesondere im Wege einer Versteigerung, andererseits die unentgeltliche Zuteilung (vgl. Grünbuch der Kommission zum Handel mit Treibhausgasemissionen vom 8. März 2000, Kom [2000] 87, S. 20; s. ferner die Darstellung bei Körner/Vierhaus, a.a.O., § 18 ZuG 2007, Rdn. 1 ff.). Der mit Art. 10 der Richtlinie gefundene Kompromiss stellt sich insoweit - wie auch die Überschrift verdeutlicht - (lediglich) als Entscheidung über die Zuteilungsmethode dar. Dass der Richtliniengeber hiermit zugleich Vorgaben für die gebührenmäßige Ausgestaltung des Verfahrens verbinden wollte, wie dies etwa im Bereich des Emissionshandels in Art. 74 der EU-Registerverordnung vom 21. Dezember 2004 (ABl. EG L 386 vom 29. Dezember 2004, S. 1) ausdrücklich geschehen ist, kann nicht angenommen werden. Ohne entsprechende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben obliegt es grundsätzlich der Kompetenz des Mitgliedstaates, über die Frage der Gebührenerhebung zu entscheiden. Insoweit bedarf es keiner näheren Erörterung, ob mit der gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen kostenlosen Zuteilung auch eine „Wertabschöpfungsgebühr“ vereinbar wäre, wie sie die Antragstellerin befürchtet; denn eine solche Gebühr steht hier nicht in Rede. Der Ordnungsgeber des EHKostV 2007 hat nur den Gebührenzweck der (Gesamt-)Kostendeckung verfolgt und da-

bei den Wert der zugeteilten Berechtigungen lediglich als Maßstab für die Verteilung der Gesamtbelastung auf die Gebührenpflichtigen herangezogen (s.o.). Da eine hierüber hinaus gehende Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen nicht erfolgt, begegnet die Gebührenerhebung auch unter dem von der Antragstellerin angeführten Gesichtspunkt der Harmonisierung des Emissionshandels und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen keinen greifbaren Bedenken.

Schließlich ist auch ein Verstoß gegen den gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz und das Beihilfeverbot des Art. 87 EG nicht ersichtlich. Der Hinweis der Antragstellerin auf § 8 VwKostG, der für die dort genannten Gebietskörperschaften und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine persönliche Gebührenfreiheit bestimmt, zeigt einen solchen Verstoß nicht auf. Es ist weder vorgetragen noch sonst erkennbar, dass diese juristischen Personen als solche überhaupt Anlagen im Sinne des TEHG, hier namentlich Glasschmelzanlagen, betreiben und insoweit gegenüber der Antragstellerin bevorzugt würden. Soweit die öffentliche Hand in privater Rechtsform handelt, greift § 8 VwKostG nicht. Der weitere Hinweis der Antragstellerin auf § 2 EHKostV, wonach bei Zuteilungen von weniger als 30.000 Berechtigungen die Gebühr ermäßigt oder von der Erhebung abgesehen werden kann, führt ebenfalls nicht auf einen Verstoß gegen das Beihilfeverbot oder den gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Der Ordnungsgeber hat mit dieser Regelung lediglich von der durch §§ 2, 6 VwKostG eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht, aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses eine Gebührenermäßigung und -befreiung vorsehen zu können. Damit soll den Belangen kleinerer Unternehmen Rechnung getragen und eine insoweit möglicherweise ungerechtfertigte Gleichbehandlung gerade vermieden werden.

Aus den vorstehenden Gründen kann auch der von der Antragstellerin gestellte Antrag, der Antragsgegnerin die vorläufige Rückzahlung des bereits erbrachten Teilbetrages der Gebühren aufzugeben, keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3 Nr. 2 in Verbindung mit § 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1 GKG sowie - hinsichtlich der Abänderung der erstinstanzlichen Wertfestsetzung - auf

§ 63 Abs. 3 GKG. Der Senat folgt den Empfehlungen des Streitwertkatalogs (dort Ziffer 1.5) und bemisst den Streitwert mit einem Viertel des für die Hauptsache maßgeblichen Streitwertes, der sich nach der Höhe der angegriffenen Gebühr (18.710,50 EUR) richtet.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

K i p p

B u c h h e i s t e r

D r . R i e s e