



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 9.10
VG 10 K 17.09

Verkündet
am 10. Oktober 2012
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Dezember 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Decker

am 10. Oktober 2012 für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 13. April 2010 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein Energieversorgungsunternehmen, wendet sich gegen die Veräußerungskürzung von Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 und begehrt eine Mehrzuteilung von 8 494 Berechtigungen.
- 2 Sie betreibt in S. ein Steinkohlekraftwerk mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 MW und mehr. Am 14. November 2007 beantragte sie die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für

Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012). Mit Bescheid vom 13. Februar 2008 wurden ihr für die oben genannte Anlage 646 865 Berechtigungen zugeteilt unter Anwendung der Kürzungsregelungen des § 20 ZuG 2012 (Veräußerungskürzung) sowie des § 4 Abs. 3 ZuG 2012 (anteilige Kürzung).

- 3 Die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren von der Klägerin erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Der für die Veräußerungskürzung angewandte Kürzungsfaktor von 0,844001906 sei Ergebnis einer behördlichen Prognose und einer gerichtlichen Kontrolle nur beschränkt zugänglich. Hiernach gebe er keinen Anlass zu Beanstandungen.
- 4 Finanzverfassungsrechtliche Bedenken griffen nicht durch. Die Erlöse aus der staatlichen Veräußerung von Emissionsberechtigungen nach § 19 ZuG 2012 seien weder eine Steuer noch eine Sonderabgabe; als nichtsteuerliche Abgabe bedürften sie aber einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Eine solche sei darin zu sehen, dass die Veräußerung von Emissionszertifikaten zu einer Steigerung der Allokationseffizienz führe; ebenso werde ein Sondervorteil abgeschöpft, der den Anlagenbetreibern durch die Nutzung der Berechtigungen erwachse. Eine ordnungsrechtliche Bewirtschaftung der Luft müsse der Erhebung der Abgaben nicht vorgeschaltet sein. Mit der Mengenkontingentierung von Kohlendioxidemissionen verleihe der Staat den Zertifikaten einen wirtschaftlichen Wert und mache sie zum Handelsgut, um die mit dem Klimawandel verbundenen Kosten des Gemeinwesens wenigstens teilweise verursachergerecht zu privatisieren.
- 5 Die Regelungen der §§ 19, 20 ZuG 2012 genügten auch den materiellen Anforderungen des Grundgesetzes. Die Veräußerungskürzung sei mit Art. 3 GG vereinbar. Soweit handelspflichtige und nicht handelspflichtige Stromproduzenten ungleich behandelt würden, fehle es bereits an vergleichbarem Sachverhalten. Ein hinreichend gewichtiger sachlicher Grund für eine Differenzierung liege zudem darin, dass letzteren kein (kürzungsfähiger) Zuteilungsanspruch zustehe. Auch die Ungleichbehandlung von Energieanlagen gegenüber Industrieanlagen sei gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber angesichts der in der ersten Zutei-

lungsperiode gewonnenen Erfahrungen davon habe ausgehen dürfen, dass Preise für kostenlos zugeteilte Berechtigungen in hohem Maße als Opportunitätskosten in die Strompreisbildung eingeflossen sind. Der Gesetzgeber habe zudem annehmen dürfen, dass für Energieanlagen wegen ihrer Ortsgebundenheit - und damit anders als für Industrieanlagen - nicht die Gefahr einer Abwanderung aus dem Geltungsbereich des Emissionshandelssystems bestehe und deshalb eine aus volkswirtschaftlichen und klimapolitischen Gründen unerwünschte Emissionsverlagerung nicht statfinde. Die Veräußerungskürzung sei auch mit Art. 14 GG vereinbar. Sie sei ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Gewährleistung eines schonenden Übergangs von der bisherigen kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen zur beabsichtigten vollständig kostenpflichtigen Abgabe der Zertifikate. Sie führe zu keinem unangemessenen Ergebnis. Die Klägerin sei durch die Kumulation der Kürzungen nach §§ 19, 20 ZuG 2012 und § 4 Abs. 3 ZuG 2012 nicht unverhältnismäßig beschwert. Nach einer Studie des Öko-Instituts vom Mai 2008 könne der Konzern der Klägerin mit einem jährlichen Zusatzgewinn von 1,2 Mrd. € durch die Einpreisung von Zertifikatskosten rechnen. Selbst wenn diese Einschätzung zu optimistisch wäre, sei nichts dafür ersichtlich, dass mit der Reduzierung der kostenlosen Zuteilungen der gebotene schonende Übergang zur künftigen entgeltlichen Zuteilung gefährdet werde. Fehlende Berechtigungen könne die Klägerin zu angemessenen Preisen am Markt erwerben. Der mit der Veräußerungskürzung einhergehende Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei wegen des Ziels der Reduzierung von Treibhausgasemissionen aus einem vernünftigen Grund des Allgemeinwohls gerechtfertigt.

- 6 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision der Klägerin, mit der sie ihr Begehren weiterverfolgt. Zu deren Begründung führt sie aus:
- 7 Die Veräußerungskürzung verstoße gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes. Auszugehen sei von einer öffentlichen Abgabe nichtsteuerlicher Art, der jedoch eine besondere sachliche Rechtfertigung fehle. Von einer besonderen Allokationseffizienz einer entgeltlichen Zuteilung könne nicht ausgegangen werden. Durch die Wahl der (Teil-)Versteigerung als Allokationsmethode ände-

re sich nichts an der Anzahl der zuzuteilenden Zertifikate. Der gesamtwirtschaftliche Kostenvorteil der Veräußerung von Berechtigungen beschränke sich auf die Vermeidung einmaliger Transaktionskosten. Dem stehe als volkswirtschaftlicher Nachteil die Belastung aller Energieanlagenbetreiber mit einer öffentlichen Abgabe gegenüber. Die besondere Rechtfertigung der nichtsteuerlichen Abgabe müsse in ihrer materiellrechtlichen Zweckbestimmung zum Ausdruck kommen. Hieran fehle es. Auch die Abschöpfung von windfall profits sei nicht geeignet, zur gesamtwirtschaftlichen Kosteneffizienz der Treibhausgasreduktion im Handelssystem beizutragen. Unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung seien Einnahmen aus der Veräußerung der Zertifikate ebenfalls nicht gerechtfertigt. Das Medium Luft sei durch die Einführung des Emissionshandels kein knappes wirtschaftliches Gut vergleichbar dem Wasser geworden. Das Bundesverfassungsgericht habe im sogenannten Waldschadensbeschluss ausdrücklich festgestellt, dass das Medium Luft keiner öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterliege. Die grundrechtlich gewährleistete Freiheit zur Nutzung von technischen Anlagen schließe die damit verbundene Inanspruchnahme von Luft ein.

- 8 Aus der finanzverfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der Veräußerung von Emissionsberechtigungen folge zugleich eine Verletzung der Grundrechte der Klägerin aus Art. 3, 12 und 14 GG. Die Zuteilungsregeln seien für die durch den Emissionshandel bewirkte Inhalts- und Schrankenbestimmung des Anlageigentums wesensbestimmend. Sie müssten deshalb nicht nur dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, sondern darüber hinaus im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen stehen. Dies gelte gleichermaßen für Regelungen zur Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit. Zudem sei ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz in der ungerechtfertigten Benachteiligung der Betreiber von Energieanlagen gegenüber den der Veräußerungskürzung nicht unterworfenen Industrieanlagen zu sehen. Empirische Erkenntnisse für die Annahme, dass in Deutschland außer auf dem Strommarkt ein Einpreisen des Wertes kostenlos zugeteilter Emissionsberechtigungen in keinem anderen Sektor in nennenswertem Umfang stattfindet, fehlten. Diese unterstellte singuläre Rolle des Strommarktes gebe es nicht, da bereits im Jahre 2005 in anderen Branchen mehr als 40 % der Unternehmen den Wert der kostenfrei zugeteilten

Zertifikate auf die Produktpreise aufgeschlagen hätten und im Stahlsektor mehr als 85 % der Unternehmen dies beabsichtigten. Auch hätten Erdölraffinationsanlagen nicht als verlagerungsgefährdet betrachtet werden dürfen. Die gleichheitswidrige Belastung der Energiewirtschaft wiege umso schwerer, als diese durch eine Reihe weiterer Zuteilungsregeln erheblich benachteiligt werde, wie durch die Einführung von Benchmarks für ältere Bestandsanlagen und die anteilige Kürzung nach § 4 Abs. 3 ZuG 2012.

- 9 Die Klägerin regt an, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Kürzungsregelungen des Zuteilungsgesetzes 2012 einzuholen. Im Übrigen beantragt sie,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 13. April 2010 aufzuheben und die Beklagte unter entsprechender teilweiser Aufhebung ihres Bescheides vom 13. Februar 2008 und ihres Widerspruchsbescheides vom 18. Dezember 2008 zu verpflichten, der Klägerin weitere 8 494 Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 zuzuteilen,

hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin nach Inkrafttreten einer dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgegebenen Neufassung des Zuteilungsgesetzes 2012 nach Maßgabe der dann geltenden Zuteilungsregeln neu zu bescheiden.

- 10 Die Beklagte beantragt,

die Revision als unbegründet zurückzuweisen.

- 11 Sie tritt dem Vorbringen der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

- 12 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt das Vorbringen der Beklagten, stellt aber keinen eigenen Antrag.

II

- 13 Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Veräußerungskürzung nach § 20 ZuG 2012 mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes in Einklang steht und die Klägerin nicht in ihren Grundrechten verletzt, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 14 1. Das angegriffene Urteil verletzt nicht Bundesrecht, weil die entgeltliche Veräußerung von Emissionsberechtigungen gegen das verfassungsrechtliche Prinzip des Steuerstaates verstieße und demgemäß die diese Veräußerung ermöglichende Veräußerungskürzung keinen Bestand haben könnte.
- 15 a) Die Frage nach der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Veräußerung nach § 19 ZuG 2012 ist nicht deshalb unerheblich, weil die angegriffene Zuteilung sich ausschließlich nach der Kürzungsregelung des § 20 ZuG 2012 bestimmt. Entgegen der Auffassung der Beklagten bilden beide Regelungen insoweit eine Einheit, als § 19 ZuG 2012 die Veräußerung von Emissionsberechtigungen in einem festen Umfang vorgibt und § 20 ZuG 2012 die Erzielung des hierfür erforderlichen Berechtigungsaufkommens im Wege einer zusätzlichen Belastung von Energieanlagen regelt. Beide Bestimmungen stehen damit in einem nicht auflösbaren Zusammenhang mit der Folge, dass eine Unwirksamkeit von § 19 ZuG 2012 nicht ohne Auswirkungen bleiben kann auf den Bestand des § 20 ZuG 2012 unbeschadet der Möglichkeit, dass der Gesetzgeber auch auf andere Weise über zusätzliche Belastungen des Energiesektors durch Minderzuteilungen von Emissionsberechtigungen hätte befinden können.
- 16 b) Die Regelung über die Veräußerung von Emissionsberechtigungen muss sich an den Vorgaben messen lassen, die aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung für nichtsteuerliche Abgaben abzuleiten sind.
- 17 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a GG) Grenzen auch für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, die der Gesetzgeber

in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Die Finanzverfassung, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben zwar nicht aus. Sie verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung schützt insoweit auch die Bürger (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 und 1300/93 - BVerfGE 93, 319 <342 f.>; Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <333>; Beschluss vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 - BVerfGE 123, 132 <140 f.>).

- 18 Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird danach grundsätzlich 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. Zudem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts hinreichend zu berücksichtigen (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2009 a.a.O. S. 141 m.w.N.).
- 19 Diesen Anforderungen muss die Veräußerungsregelung entsprechen. Die staatliche Veräußerung von Emissionszertifikaten stellt zwar keine Abgabe im eigentlichen Sinne einer Geldleistung dar, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften in Ausübung hoheitlicher Gewalt dem Einzelnen einseitig auferlegt wird, sondern erfolgt nach § 21 Abs. 1 Satz 1 ZuG 2012 in den Formen des Privatrechts durch Verkauf oder Versteigerung (§ 156 BGB). Unter finanzverfassungsrechtlichem Blickwinkel ist die Veräußerung aber wie eine Abgabe zu behandeln. Ihr fehlt nämlich trotz ihrer zivilrechtlichen Gestalt der Charakter eines Fiskalgeschäfts, da sie dem Staat Einnahmen verschafft, ohne dass diesen ein realer monetärer Verlust entspricht. Sie bleibt zudem eng verknüpft mit dem

öffentlich-rechtlichen, dem Emissionshandel zu Grunde liegende Zuteilungssystem und steht funktional einer Preissteuerung durch Umweltabgaben gleich (vgl. Sacksofsky, Rechtliche Möglichkeiten des Verkaufs von Emissionsberechtigungen, 2008, S. 13). Wegen dieser abgabengleichen Wirkungen ist die Veräußerungsregelung in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht wie eine nichtsteuerliche Abgabe zu behandeln (so im Ergebnis auch die im Schrifttum überwiegend vertretene Auffassung; vgl. Burgi, Kostenlose Zuteilung oder Versteigerung von Emissionsberechtigungen?, in: Energieversorgung und Umweltschutz, S. 197 f.; ders./Selmer, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, S. 19 ff.; Martini/Gebauer, ZUR 2007, 225 <232 Fn. 78>; Sacksofsky a.a.O. S. 17 f.).

- 20 c) Den danach maßgeblichen Vorgaben wird sie gerecht. Dass der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts berührt wäre, macht die Revision selbst nicht geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich. Ebenso wenig fehlt es an einer besonderen sachlichen Rechtfertigung im vorgenannten Sinne für die entgeltliche Abgabe eines Teils der Emissionsberechtigungen.
- 21 Der Gesetzgeber konnte sich jedenfalls auf den Gedanken der Vorteilsabschöpfung als Rechtfertigungsgrund berufen. Für knappe natürliche Ressourcen wie das Wasser, die einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung unterliegen, ist anerkannt, dass der Staat als Ausgleich für ihre Nutzung eine Abgabe erheben darf. Wird dem Einzelnen die Nutzung an einer solchen Ressource eröffnet, so erlangt er einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 a.a.O. S. 345 f.). Ein Sondervorteil in diesem Sinne wird auch dem Betreiber einer dem Anhang 1 zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfallenden Anlage zuteil, dem der Staat Emissionsberechtigungen veräußert. Denn eine derartige Anlage darf nur betrieben werden, wenn der Betreiber seiner Pflicht nach § 6 Abs. 1 TEHG a.F. genügt, eine dem Emissionsvolumen seiner Anlage entsprechende Anzahl von Emissionsberechtigungen an die zuständige Behörde abzugeben. Erst diese Berechtigungen ermöglichen ihm die Nutzung der natürlichen Ressource Luft zum Anlagenbetrieb.

- 22 Zu Unrecht wendet die Revision hiergegen ein, die Luft sei anders als das Wasser kein knappes Gut, sondern stehe praktisch unbegrenzt zur Verfügung (dagegen schon Sachverständigenrat für Umweltfragen - SRU - Umweltgutachten 2006, S. 5). Dieser Einwand verkennt, dass die Luft nach - nicht zu beanstandender - Einschätzung des europäischen Richtlinien- und des Gesetzgebers wegen ihrer begrenzten Kapazität, Treibhausgase ohne schädliche Auswirkungen auf das Klima aufzunehmen, hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme durch den Betrieb emittierender Anlagen in vergleichbarer Weise wie das Wasser der Budgetierung bedarf; insofern stellt auch sie eine knappe Ressource dar, die als Anknüpfungspunkt für eine Vorteilsabschöpfung durch Erhebung eines Entgelts für ihre Nutzung dienen kann.
- 23 Ebenso wenig greift der Einwand durch, der Gedanke des Vorteilsausgleichs könne mangels einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung nicht zum Tragen kommen. Eine Bewirtschaftungsordnung dergestalt, dass individuelle Rechte zur Nutzung des betreffenden Umweltmediums durch ordnungsrechtliche Entscheidungen kontingentiert eingeräumt werden, ist nicht Voraussetzung für die Annahme eines abschöpfbaren Sondervorteils. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Erhebung von Wasserentnahmeentgelten lediglich ausgeführt, dass sich deren Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung ergibt (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 a.a.O. S. 345). Eine Nutzungsregelung kann aber unterschiedlich ausgestaltet werden. Neben der hoheitlichen Verleihung begrenzter Nutzungsrechte ist es ebenso denkbar, die Nutzungsmöglichkeit nicht individuell zu limitieren, sondern an eine Entgeltzahlung zu koppeln. Diesen Steuerungsmechanismus macht sich das Emissionshandelssystem nicht nur generell durch Verknüpfung der Nutzungsmöglichkeit mit der Abgabe handelsfähiger Zertifikate, sondern auch speziell mit der in § 19 ZuG 2012 vorgesehenen staatlichen Veräußerung eines Teils der Zertifikate zunutze. Dadurch wird in Anbetracht der Kontingentierung der Gesamtmenge auszugebender Zertifikate kein geringerer Schutz bewirkt als durch ordnungsrechtliche Einzelzuteilung. Soweit das Bundesverfassungsgericht in seinem Waldschadensbeschluss aus dem Jahre 1998 (BVerfG, Kammerbeschluss vom 26. Mai 1998 - 1 BvR

180/88 - NJW 1998, 3264 <3265>) noch davon ausgegangen ist, dass das Medium Luft keiner öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterliegt, war dies in der Zeit vor Erlass der Emissionshandelsrichtlinie durchaus zutreffend. Eben diese öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung ist durch das Regime des Emissionshandels nunmehr geschaffen worden.

- 24 2. Die Veräußerungskürzung verletzt die Klägerin nicht in ihren Grundrechten aus Art. 14 und 12 GG.
- 25 Soweit die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 (Emissionshandelsrichtlinie - EH-RL) dem nationalen Gesetzgeber hinsichtlich der Systementscheidung der Einführung des Emissionshandels verbindliche Vorgaben macht, scheidet - mangels Umsetzungs- und Entscheidungsspielräumen - eine Überprüfung der nationalen Umsetzungsakte in Form des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes und der Zuteilungsgesetze für die erste und zweite Handelsperiode an den Maßstäben der Grundrechte des Grundgesetzes aus (BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 - NVwZ 2007, 942; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - BVerwG 7 C 26.04 - BVerwGE 124, 47 <56 ff.> = Buchholz 451.91 Europ. UmweltR Nr. 19 S. 104 <111>). Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten aber bei der übergangsweisen Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen auch für die zweite Handelsperiode im Rahmen der Art. 9, 10 und 11 Abs. 2 und 3 EH-RL Handlungsfreiräume belässt (EuGH, Urteil vom 29. März 2012 - Rs. C-504/09P, Polen/Kommission - juris Rn. 45 ff.), sind die Vorschriften, die diesen Freiraum ausfüllen, einschließlich der Bestimmungen über die Kürzung kostenloser Zuteilungen vom Emissionszertifikaten an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen. Bei ihnen handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, die Regelungen darüber treffen, unter welchen Voraussetzungen die Anlagenbetreiber von ihrem Eigentum an emissionshandelspflichtigen Anlagen Gebrauch machen dürfen. Zugleich regeln sie Modalitäten, unter denen die Anlagenbetreiber ihre auf Erwerb gerichtete Tätigkeit des Anlagenbetriebs ausüben dürfen, und enthalten somit Berufsausübungsregelungen im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. Aufgrund dessen

müssen die Zuteilungsregelungen den Anforderungen genügen, die das Grundgesetz an derartige Regelungen stellt.

- 26 Die Prüfung kann sich dabei auf die Veräußerungskürzung beschränken. Die Schwere der Eigentumsbeschränkung hängt zwar von der Gesamtheit der Zuteilungsvorschriften ab. Da die Klägerin eine Verletzung ihres Eigentumsgrundrechts aber ausschließlich im Zusammenhang mit der Veräußerungskürzung rügt und die Rechtmäßigkeit weiterer belastender Kürzungsregelungen nicht in Frage steht, erübrigt sich eine weitergehende Prüfung.
- 27 a) Bei der Erfüllung des ihm gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrags, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, muss der Gesetzgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers sowie die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen. Zudem muss eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums mit allen anderen Verfassungsnormen vereinbar sein, insbesondere mit dem Gleichheitsgrundsatz (stRspr, BVerfG, Beschlüsse vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 <240 f.> und vom 14. Januar 2004 - 2 BvR 564/95 - BVerfGE 110, 1 <28> m.w.N.).
- 28 Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung geht umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1985 - 1 BvL 57/79 - BVerfGE 70,191 <201>). Abgesehen davon, dass das Anlageigentum als Teil des Wirtschaftssystems ohnehin soziale Bedeutung hat, weist es, soweit mit seiner Nutzung der Ausstoß von Treibhausgasen einhergeht, einen hohen sozialen Bezug auch deswegen auf, weil damit ein knappes Gut der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird; die Eigentumsnutzung wirkt somit zwangsläufig über die Sphäre des Eigentümers hinaus. Zudem ergeben sich für den Gesetzgeber Spielräume aus der Komplexität der zu regelnden Materie. Ihm gebührt bei der Neuregelung eines komplexen Sachverhalts wie der Ein-

führung des Emissionshandelssystems ein zeitlicher Anpassungsspielraum auch zur Gestaltung eines schonenden Übergangs; er darf sich zunächst mit einer grob typisierenden Regelung begnügen, um diese nach hinreichender Sammlung von Erfahrungen allmählich durch eine differenzierte zu ersetzen (stRSpr, BVerfG, Beschluss vom 5. November 1991 - 1 BvR 1256/89 - BVerfGE 85, 80 <91>). Für die nachträgliche Prüfung der gesetzlichen Regelung ist grundsätzlich von der Beurteilung der Verhältnisse auszugehen, die der Gesetzgeber bei der Vorbereitung des Gesetzes vorgefunden hat. Seine Prognose muss vertretbar sein. Die Frage der Zwecktauglichkeit des Gesetzes ist danach zu beurteilen, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zu Erreichung des gesetzten Ziels geeignet ist (BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 - BVerfGE 113, 167 <234> m.w.N.).

- 29 Bereits für die Ausgestaltung der Zuteilungsregeln zur ersten Handelsperiode hat die Rechtsprechung auf diesen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers Bezug genommen (BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 - BVerfGE 118, 79 <105, 107>), der erst überschritten wird, wenn sich die Regelung nicht mehr auf einen vernünftigen und einleuchtenden Grund zurückführen lässt (Urteil vom 16. Oktober 2007 - BVerwG 7 C 6.07 - BVerwGE 129, 346 Rn. 17 = Buchholz 406.253 § 7 ZuG 2007 Nr. 1). Dies muss gleichermaßen für die Regelungen der zweiten Übergangsphase durch das Zuteilungsgesetz 2012 gelten.
- 30 b) Der Gesetzgeber ist mit der zur Prüfung gestellten Veräußerungskürzung im Rahmen dieser Befugnisse zur Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums geblieben. Die in der gesetzlichen Regelung der §§ 19, 20 ZuG 2012 liegende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Anlageneigentums lässt sich auf einleuchtende Sachgründe zurückführen und genügt den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.
- 31 aa) Die Einführung der Veräußerungskürzung dient vornehmlich dem Ziel, bei den Betreibern von Energieanlagen wenigstens teilweise nicht intendierte Zusatzgewinne zu verhindern, die im Falle unentgeltlich zugeteilter Emissionsberechtigungen anfallen würden (Ausschussbericht BTDrucks 16/5769 S. 17). In

der ersten Handelsperiode hatte sich herausgestellt, dass die Unternehmen der Stromwirtschaft den Wert der benötigten Zertifikate trotz kostenloser Zuteilung weitgehend als Opportunitätskosten in den Strompreis einrechneten (SRU, Umweltgutachten 2006, S. 7 f.; Küll, Grundrechtliche Probleme bei der Allokation von CO₂-Zertifikaten, Diss. jur. Berlin Heidelberg 2009, S. 63 ff.). Das Ziel, diese Zusatzgewinne (windfall profits) abzuschöpfen bzw. - genauer - gar nicht erst entstehen zu lassen, ist legitim, da die unentgeltliche Zuteilung darauf abzielte, mit der Einführung des Emissionshandelssystems verbundene wirtschaftliche Mehrbelastungen abzufedern; nicht hingegen sollten den Unternehmen der Stromwirtschaft Zusatzgewinne in Gestalt der Einpreisung bloßer Opportunitätskosten verschafft werden.

- 32 Daneben soll durch eine entgeltliche Vergabe von Emissionsberechtigungen auch die Allokationseffizienz des Emissionshandels verbessert werden. Nach Einschätzung des Gesetzgebers werden die Berechtigungen im Falle einer Teilauktionierung nur dort verwendet, wo dies volkswirtschaftlich den größten Nutzen bringt. Dagegen könne die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu Fehlanreizen führen, wenn es etwa um die Entscheidung über die Ersetzung veralteter durch moderne Anlagen oder den Weiterbetrieb einer veralteten Anlage gehe. Dieses Problem bestehe insbesondere im Bereich der Kraftwerke (Ausschussbericht a.a.O.). Eine verbesserte Allokationseffizienz stärkt die Wirksamkeit des Emissionshandelssystems und erweist sich damit gleichfalls als legitime Zielsetzung.
- 33 Einen vernünftigen Sachgrund gibt schließlich auch das dritte nach dem Ausschussbericht verfolgte Ziel ab, mit der entgeltlichen Vergabe von Zertifikaten das Verursacherprinzip im Emissionshandel unmittelbar umzusetzen. Aus der Verringerung der Zuteilung kostenloser Berechtigungen folgt für die Verursacher der Emissionen die Notwendigkeit, entweder die Kohlendioxidemissionen durch Effizienzverbesserungsmaßnahmen zu reduzieren oder weitere Berechtigungen hinzuzuerwerben.
- 34 bb) Die Einfügung der Veräußerungskürzung in das Zuteilungsgesetz 2012 war zum Erreichen der vorgenannten Ziele geeignet. Dabei ist ein Mittel bereits

dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 3. April 2001 - 1 BvL 32/97 - BVerfGE 103, 293 <307>).

- 35 (1) Im Umfang der Kürzung der unentgeltlichen Zuteilung entfallen die nicht gerechtfertigten Mitnahmeeffekte. Der Gesetzgeber konnte nach den Erfahrungen aus der ersten Handelsperiode gesichert davon ausgehen, dass es auf dem Sektor der Energiewirtschaft durch die Einpreisung von Opportunitätskosten in großem Umfang zu windfall profits gekommen ist, die ausschließlich aus der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten resultierten (SRU, Umweltgutachten 2006, S. 5 f.; Ecologic, Strompreiseffekte des Emissionshandels, 2005, S. 18 ff.). Die Teilveräußerung führt demgegenüber dazu, dass für die Unternehmen an die Stelle bloßer Opportunitätskosten reale Kosten treten und die den Endverbraucher belastenden Mehrkosten der Allgemeinheit zugute kommen.
- 36 (2) Den umfangreichen Einwendungen der Revision zur fehlenden Verbesserung der Allokationseffizienz durch eine entgeltliche Abgabe der Zertifikate ist einzuräumen, dass sich angesichts des „Caps“ in § 4 Abs. 2 ZuG 2012 an der Zahl der zuzuteilenden Zertifikate - und damit am zulässigen Gesamttreibhausgasausstoß - durch die Wahl der (Teil-)Veräußerung als Allokationsmethode nichts verändern kann (in diesem Sinne auch Burgi/Selmer, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung vom Emissionszertifikaten, 2007, S. 46) und die Allokationseffizienz der Erstzuteilung für die Kosteneffizienz der Treibhausgasreduktion volkswirtschaftlich von geringer Bedeutung ist. Doch lässt dieses Vorbringen der Revision außer Acht, dass das Gebot der Allokationseffizienz sich nicht in dem Ziel der Einhaltung der nationalen Zuteilungsmenge und deren Verteilung erschöpft, sondern sich weitergehend auf das Ziel des Zuteilungssystems selbst erstreckt, nämlich den Umstieg auf innovative Verfahren der Energieerzeugung zu befördern, die keine oder nur mehr Emissionsberechtigungen in geringem Umfang benötigen. Auch hierzu soll Anstoß gegeben werden (vgl. grundsätzlich Küll a.a.O. S. 51 f.). Denn die Teilveräußerung von Berechtigungen macht die finanziellen Belastungen der Unternehmen von der Höhe der durch sie verursachten Emissionen abhängig und führt damit zugleich

einen künftig verstärkt zu Buche schlagenden Kostenfaktor vor Augen. Sie sendet - auch mit Blick auf die ab 2013 weitgehend nur noch entgeltliche Zuteilung von Zertifikaten - schon jetzt ein Knappheitssignal aus, das einen Anreiz zur Vornahme von emissionsmindernden Technologieinnovationen setzt und den künftigen Knappheitsgrad als Belastungsfaktor sichtbar macht. Der Gesetzgeber konnte folglich - auch in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, Umweltgutachten 2006, S. 13, vgl. zudem die nachträgliche Bekräftigung seines Standpunktes im Umweltgutachten 2008, Rn. 176) - bei Erlass des Zuteilungsgesetzes 2012 davon ausgehen, dass bereits die Teilauktionierung zu einer Verbesserung der Allokationseffizienz führt.

- 37 (3) Die Teilauktionierung von Berechtigungen ist offensichtlich auch geeignet, externe Kosten der Freisetzung von Kohlendioxid auf die Verursacher zu verlagern und die insoweit beabsichtigte Internalisierung zu befördern.
- 38 cc) Die infolge der Veräußerungskürzung bewirkte Mehrbelastung der Betreiber von Energieanlagen ist auch als erforderlich anzusehen. Erforderlich in diesem Sinne ist ein Mittel, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Dabei steht dem Gesetzgeber bei Beurteilung der Erforderlichkeit des gewählten Mittels ein Beurteilungsspielraum zu, der nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 u.a. - BVerfGE 90, 145 <173>).
- 39 Dem Gesetzgeber stand kein milderes, die Betroffenen weniger belastendes Mittel zur Verfügung, mit dem er seine Ziele, insbesondere das ihm vom Unionsrecht aufgebene Funktionieren des Handelssystems bereits in der Übergangsphase, ebenso gut hätte erreichen können. Er war unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit nicht verpflichtet, auf andere Maßnahmen zur Abschöpfung ungerechtfertigter Mitnahmeeffekte auszuweichen. Mit einer dies gleichfalls bewirkenden Einführung einer Umweltabgabe kann schon nicht die Erwartung verbunden werden, dass es dadurch zu geringeren Belastungen käme; denn eine derartige Abgabe (vgl. hierzu Küll a.a.O. S. 65 Fn. 390) müsste sich nicht zwingend darauf beschränken, nur 10% der Zertifikatszuteilungen

und die damit verbundene Einpreisung von Opportunitätskosten in Betracht zu nehmen.

- 40 dd) Der Gesetzgeber durfte weiterhin davon ausgehen, dass die Betreiber von Energieanlagen durch die Minderzuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen nicht in einer außer Verhältnis zu den Zielen der Regelung stehenden Weise belastet werden. Aufgrund der Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit war die Annahme gerechtfertigt, dass trotz Kürzung der unentgeltlichen Zuteilungen die Stromwirtschaft weiterhin Zufallsgewinne erlösen konnte; die überschlägige Berechnung eines Sachverständigen verdeutlichte, dass einer jährlichen Belastung durch den (in Folge der Veräußerungskürzung notwendigen) Erwerb von Berechtigungen in Höhe von 1,8 Mrd. € ein voraussichtlich immer noch erhöhter Erlös von jährlich 7,5 Mrd. € durch die kostenlosen Zuteilungen gegenüber steht. Aus dem daraus sich ergebenden Mitnahmeeffekt von jährlich 5,7 Mrd. € entfielen 2,1 Mrd. € auf emissionshandelspflichtige Anlagen (Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschussdrucksache 16(16)254 S. 38). Unabhängig vom tatsächlichen Eintritt dieser Prognose konnte der Gesetzgeber sich damit von der Annahme leiten lassen, dass es durch die Veräußerungskürzung zu keiner unangemessenen Belastung der Betreiber von Energieanlagen kommen wird.
- 41 c) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, dass in der Veräußerungskürzung allenfalls ein Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit zu sehen ist, der bei Vorliegen vernünftiger Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist. Insoweit gilt das zur eigentumsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Veräußerungskürzung bereits Ausgeführte. Die aus der Entgeltspflichtigkeit und der Verknappung von Emissionsberechtigungen resultierenden Beschränkungen auch der Berufsausübungsfreiheit sind notwendige Folge des mit den einzelnen Zuteilungsregelungen zulässigerweise verfolgten Ziels der Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen im Interesse des Klimaschutzes (Urteil vom 30. Juni 2005 - BVerwG 7 C 26.04 - BVerwGE 124, 47 <62> = Buchholz Europ. UmweltR Nr. 19 S. 104 <116>).

- 42 3. Die Veräußerungskürzung verletzt die Klägerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG.
- 43 Eine Beeinträchtigung des Gleichheitssatzes setzt eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte voraus, und zwar ohne hinreichend gewichtigen Grund (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 1997 - 1 BvL 5/89 - BVerfGE 96, 315 <325 > m.w.N.). Dabei ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2006 - 1 BvR 1160/03 - BVerfGE 116, 135 <160> m.w.N.; Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 19). Dies gilt auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt (BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 - BVerfGE 118, 79 <100>). Im Übrigen gebietet Art. 3 Abs. 1 GG, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1985 - 2 BvL 18/83 - BVerfGE 71, 255 <271>). Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn der Gesetzgeber es versäumt hat, Ungleichheiten der zu ordnenden Sachverhalte zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen. Innerhalb dieser Grenzen ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung frei (stRspr, BVerfG, Urteil vom 3. April 2001 - 1 BvR 1629/94 - BVerfGE 103, 242 <258 m.w.N.>). Dies führt im Einzelnen zu der Prüfung, ob für die vorgenommene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.
- 44 Daran gemessen ergibt sich, dass die hier betroffene Zuteilungsbeschränkung keiner strikten Bindung an den Verhältnismäßigkeitsmaßstab unterliegt. Das Zuteilungsgesetz 2012 knüpft mit seinen differenzierenden Regelungen allein an sachliche Unterschiede zwischen den dem Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterfallenden Anlagen an, nicht aber an personelle

Merkmale. Auch wird keine mittelbare Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Es stellt sich damit lediglich die Frage des Vorliegens eines vernünftigen, sachlich einleuchtenden Grundes für eine im Gesetz angelegte unterschiedliche Behandlung von Sachverhalten (BVerfG, Urteil vom 13. März 2007 a.a.O. S. 109; BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2007 - BVerwG 7 C 6.07 - BVerwGE 129, 346 Rn. 17 = Buchholz 406.253 § 7 ZuG 2007 Nr. 1), hier die Beschränkung der Veräußerungskürzung auf Energieanlagen. Dabei gebietet Art. 3 Abs. 1 GG nicht, die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung zu wählen (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1985 a.a.O. - m.w.N.).

- 45 Nach diesen Kriterien verstößt weder die unterschiedliche Belastung von Energieanlagen und der Veräußerungskürzung nicht unterliegenden Industrieanlagen noch die unterschiedliche Belastung von Energieanlagen und Erdölraffinationsanlagen gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot.
- 46 a) Ein Vergleich der dem Anhang 1 Ziff. I - V zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfallenden Energieanlagen mit der Gruppe der Industrieanlagen, die von der Veräußerungskürzung ausgenommen sind, ergibt, dass eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Der Gesetzgeber konnte vor Erlass des Zuteilungsgesetzes 2012 vernünftigerweise von der Annahme ausgehen, dass ein hoher Einpreisungsgrad nicht nur für Opportunitätskosten, sondern auch für Kosten des tatsächlichen Erwerbs von Zertifikaten in erster Linie auf dem Strommarkt gegeben ist. Nach den ersten Erfahrungen aus der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 war anders als auf dem deutschen Strommarkt eine vergleichbar weitgehende Einpreisung des Wertes der kostenlos zugewiesenen Berechtigungen bei den Produkten anderer emissionshandelspflichtiger Anlagen nicht zu erwarten, da diese entweder im internationalen Wettbewerb mit Anbietern stehen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, oder bei den Produkten Preiserhöhungen zu einem Nachfragerückgang führen und daher nicht durchsetzbar sind. Insoweit kann von keinem Einpreisungsgrad ausgegangen werden, der deren zusätzliche Belastung rechtfertigen würde (BTDrucks 16/5769 S. 17). Diese Annahme des Gesetzgebers findet ihre Bestätigung in der Fachliteratur: Auf dem Strommarkt spielten Importe aus Ländern, die nicht zu den Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls gehören, keine

Rolle, während sich die Marktpreise in anderen Sektoren auf dem Weltmarkt bildeten. Dort konkurrierten Unternehmen, die dem Regime des Emissionshandels unterliegen, mit Anbietern, die dem Treibhausgasemissionshandel nicht unterworfen sind, so dass die Kosten von Emissionszertifikaten nur unter deutlich schwierigeren Voraussetzungen eingepreist werden könnten (Sijm/Bakker/Chen/Harmsen/Lise, CO₂ price dynamics, ECN September 2005 S. 40; Küll a.a.O., S. 62 f.).

- 47 Die Revision wendet ein, dass der Gesetzgeber sich hiervon nicht hätte leiten lassen dürfen, da zum einen empirische Erkenntnisse über die Einpreisung kostenlos zugewiesener Emissionsberechtigungen in Sektoren außerhalb des Strommarktes fehlten und zum anderen nach einer Umfrage aus dem Jahre 2005 mehr als 40 % der Unternehmen außerhalb der Energiewirtschaft den Wert kostenlos zugewiesener Zertifikate einpreisten und im weiteren Verlauf der ersten Handelsperiode dies sogar mehr als 50 % der Unternehmen planten. Letzteres war nach der in Bezug genommenen Untersuchung (McKinsey&Co./Ecofys, Review of EU Emissions Trading Scheme, November 2005 Nr. 1.1) nur als Absichtserklärung von Industrieunternehmen zu verstehen und musste deshalb vom Gesetzgeber nicht maßgeblich berücksichtigt werden. Andererseits ist richtig, dass der Gesetzgeber nicht auf gesicherte empirische Kenntnisse abheben konnte, denn abschließend gefestigte Ergebnisse über das Einpreisungsverhalten dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfallender Anlagenbetreiber lagen im Jahr 2006 nicht vor, nachdem die erste Handelsperiode nicht einmal zwei Jahre vorher in Gang gesetzt worden war. Dies ändert jedoch nichts daran, dass er sich - wie ausgeführt - immerhin auf überschlägige Einschätzungen von Sachverständigen - darunter öffentlicher Einrichtungen wie des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU, Umweltgutachten 2006) und des Bundeskartellamts (Sachstandspapier zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung vom 20. März 2006) - stützen konnte. Nimmt man die unterschiedlichen Marktverhältnisse hinzu, unter denen Betreiber von Energieanlagen und Betreiber von Industrieanlagen agieren, so erweist sich die gesetzgeberische Annahme zumindest als vertretbar; angesichts des Prognosespielraums des Gesetzgebers ist mithin gegen die

unterschiedliche Behandlung des Energie- und des Industriesektors grundrechtlich nichts zu erinnern.

- 48 b) Die Ausnahme der Anlagen der Erdölraffination von der Veräußerungskürzung ist gleichfalls mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Entgegen der Revision geht der Beschluss der Europäischen Kommission vom 24. Dezember 2009 (ABI Nr. L 1 S. 10) zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilspektoren im Sinne von Art. 10a Abs. 12 und 15 EH-RL 2009, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind (sog. Carbon Leakage List), davon aus, dass auch die Mineralölverarbeitung (NACE-Code 2320) dem unterfällt (Art. 1 des Beschlusses i.V.m. dem Anhang Nr. 1.2); hiervon getrennt wird die Gewinnung von Erdöl und Erdgas aufgeführt (NACE-Code 1110 - Anhang Nr. 1.4). Dieser Unterscheidung entspricht die Verordnung (EG) Nr. 29/2002 der Kommission vom 19. Dezember 2001 (ABI Nr. L 6 S. 3) betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, nach deren Anhang zwischen „Gewinnung von Erdöl und Erdgas“ (ISIC 1110) und „Mineralölverarbeitung“ (ISIC 2320) unterschieden wird. Wenn hieran anknüpfend und der unionsrechtlichen Festlegung aus dem Jahre 2009 vorausgehend der nationale Gesetzgeber die Raffination von Erdöl von der Veräußerungskürzung nach § 20 ZuG 2012 i.V.m. Anhang 1 Ziff. VI zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz ausgenommen hat, ist dies mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz hinzunehmen. Diese Unterscheidung ist zwar nicht unproblematisch, weil auch Erdölraffinationsanlagen ähnlich wie Energieanlagen nur für den EU-Markt produzieren und ähnlich wie bei der Produktion von Strom Zertifikatskosten überwältzt werden können (vgl. Jarass, RdE 2008, 297 <303>; Kobes, NVwZ 2007, 857 <862>). Doch darf der Gesetzgeber bei der Ordnung von Massenerscheinungen typisieren und kann in einem ersten Zugriff allein den Sektor der Energieerzeugung der Veräußerungskürzung unterwerfen, ohne darüber hinausgehend weitere Anlagengruppen in Betracht nehmen und zusätzlich differenzieren zu müssen. Handelt es sich um komplexe Sachverhalte wie die Verteilung von Emissionsberechtigungen unter Einhaltung eines begrenzenden „Caps“, ist dem Gesetzgeber nicht nur eine angemessene Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen, sondern er hat insbesondere bei der Fassung von Übergangsre-

gelungen mit begrenzter zeitlicher Wirkungsdauer auch die Befugnis zu größeren Typisierungen und Generalisierungen (stRspr, BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85 u.a. - BVerfGE 78, 249 <288> und 8. April 1987 - 2 BvR 909/82 u.a. - BVerfGE 75, 108, <162> m.w.N.). So liegt es auch hier, wenn in der zweiten Zuteilungsperiode mit der Einführung der Veräußerungskürzung auf eine teilweise entgeltliche Zuteilung von Emissionsberechtigungen übergegangen wird, dies als Testlauf in einer zeitlich beschränkten Übergangsphase erfolgt und mit Ablauf dieser zweiten Zuteilungsperiode über die Zuordnung und Belastung von Energieanlagen und Erdölraffinationsanlagen auf neuer normativer Grundlage unter periodischer Fortschreibung der Carbon Leakage List (Art. 10a Abs. 13 EH-RL) entschieden werden muss.

49 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Guttenberger

Schipper

Brandt

Dr. Decker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 127 410 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 50 Die Klägerin begehrt die Mehrzuteilung von 8 494 Emissionszertifikaten; bei Einlegung der Revision (§ 40 GKG) lag der börsennotierte Preis des Zertifikats bei 15 € (EXX vom 19. November 2010), was den Streitwert bestimmt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Nolte

Guttenberger

Dr. Decker

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Immissionsschutzrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 3, 12, 14, 104a
TEHG a.F.	§ 1, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1, § 18
BImSchG	§ 5 Abs. 1 Satz 2
ZuG 2012	§ 4 Abs. 2 und 3, §§ 19, 20

Stichworte:

Emissionshandel; Treibhausgase; Veräußerungskürzung; Versteigerung; anteilige Kürzung; Steuerstaat; Finanzverfassung; Abgabe, nichtsteuerliche; Einnahmen; Rechtfertigung, besondere sachliche; Sondervorteil; Allokationseffizienz; windfall profits; Internalisierung; Vorsorge; Eigentumsgrundrecht; Berufsausübungsfreiheit; Willkürverbot; Verhältnismäßigkeitsmaßstab; Energieanlage; Industrieanlage; Erdölraffinationsanlage; Typisierung; Generalisierung; Carbon Leakage List.

Leitsätze:

1. Einnahmen des Staates aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen sind mit den Vorgaben der bundesstaatlichen Finanzverfassung vereinbar.
2. Die verringerte Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen an die Betreiber von Energieanlagen nach Maßgabe von § 20 ZuG 2012 verletzt diese nicht in ihren Grundrechten.

Urteil des 7. Senats vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 7 C 9.10

I. VG Berlin

vom 13.04.2010 - Az.: VG 10 K 17.09 -