



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 6.12
OVG 12 B 21.10

Verkündet
am 20. Februar 2014
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Februar 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp sowie
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und Brandt

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. Januar 2012 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Auferlegung einer Zahlungspflicht gemäß § 18 des Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen vom 8. Juli 2004 (BGBl I S. 1578 - im Folgenden: TEHG).
- 2 Sie betreibt in Sachsen an den Standorten M. und B. sowie in Rheinland-Pfalz am Standort W. Anlagen zur Herstellung von Schieber- und Grobkeramik sowie feuerfesten Dämmstoffen. Für die vorgenannten Anlagen erstellte sie für das Jahr 2005 jeweils einen von einem Sachverständigen geprüften und verifizierten Emissionsbericht. Die Berichte weisen Gesamtemissionen in Höhe von 506 t Kohlendioxid für die Anlage in M., 2 817 t für die Anlage in B. und 2 898 t für die Anlage in W. aus. Zum maßgeblichen Stichtag des 30. April 2006 gab die Klägerin keine Emissionsberechtigungen an die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) ab.
- 3 Mit für alle drei Anlagen gleich lautenden Schreiben vom 31. Juli 2006 wies die Beklagte die Klägerin auf die Verletzung der Abgabepflicht hin und hörte sie zu

der beabsichtigten Festsetzung einer Zahlungspflicht an. Die Klägerin berief sich auf das Vorliegen höherer Gewalt, da ihr von der DEHSt kein Passwort für den Zugang zu dem im Emissionshandelsregister eingerichteten Anlagenkonto übermittelt worden sei. Im Übrigen machte sie geltend, dass die verschuldensunabhängige Verhängung einer Sanktion gegen Gemeinschafts- und Verfassungsrecht verstoße. Am 2. Oktober 2006 gab sie eine den geprüften Emissionen entsprechende Anzahl an Berechtigungen ab.

- 4 Mit Bescheiden vom 7. Dezember 2007 setzte die Beklagte Zahlungspflichten in Höhe von 20 240 € für die Anlage in M., 112 680 € für die Anlage in B. und 115 920 € für die Anlage in W. fest. Das Verwaltungsgericht hat die hiergegen nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobene Klage mit Urteil vom 11. Juni 2010 abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin mit Urteil vom 19. Januar 2012 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt:
- 5 Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG für die Festsetzung einer Zahlungspflicht seien erfüllt. Die Klägerin habe ihre Abgabepflicht aus § 6 Abs. 1 TEHG verletzt. Sie habe zum maßgeblichen Stichtag des 30. April 2006 keine Emissionsberechtigungen abgegeben. Ein Fall höherer Gewalt im Sinne von § 18 Abs. 1 Satz 2 TEHG liege nicht vor. Ob ihre Behauptung, eine Mitteilung über das Passwort für das Emissionsregister nicht erhalten zu haben, glaubhaft sei, könne offen bleiben. Denn sie hätte jedenfalls rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen müssen, um eine fristgerechte Erfüllung ihrer Abgabepflicht sicherzustellen. Im Übrigen habe die Beklagte nach ihren erstinstanzlichen Angaben alle Anlagenbetreiber noch einmal gesondert vor Ablauf der Abgabefrist per E-Mail vom 3. und 21. April 2006 auf die sanktionsbewehrte Erfüllung der Abgabepflicht hingewiesen. Diesem Vorbringen sei die Klägerin nicht entgegengetreten.
- 6 Die verschuldensunabhängige Ausgestaltung des § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG verstoße nicht gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“. Bei der Festsetzung der Zahlungspflicht handele es sich weder um eine strafrechtliche noch um eine strafähnliche Maßnahme. Die Zahlungspflicht diene nach der amtlichen

Überschrift des § 18 TEHG der Durchsetzung der Abgabepflicht. Der Gesetzgeber habe die Androhung einer Zahlungsverpflichtung ausdrücklich als eine präventive Verwaltungsmaßnahme angesehen (BTDrucks 15/2328 S. 16). Nach seinem Willen solle das präventive Inaussichtstellen einer Zahlungsverpflichtung nicht an ein vorwerfbares Verhalten anknüpfen, sondern - dem marktwirtschaftlichen Ansatz des gesamten Emissionshandelssystems folgend - einen zusätzlichen wirtschaftlichen Anreiz zur Durchsetzung des Emissionshandels darstellen. Anders als eine zumindest strafähnliche Maßnahme weise § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG damit einen deutlich zukunftsbezogenen Charakter auf.

- 7 Die Ausgestaltung des § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG verstoße auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Da sich nur schwer abschätzen lasse, bei welcher Höhe eine Sanktion tatsächlich wirksame und abschreckende Wirkung entfalte, müsse dem Richtlinien- und Gesetzgeber insoweit ein Prognose- bzw. Ermessensspielraum zugestanden werden. Dass dieser Spielraum überschritten wäre, sei weder substantiiert dargetan noch ersichtlich. Für eine unverhältnismäßige wirtschaftliche Belastung im konkreten Einzelfall habe zu Recht bereits das Verwaltungsgericht keine Anhaltspunkte gesehen.

- 8 Die Klägerin hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Sie rügt, dass die in § 18 Abs. 1 TEHG vorgesehenen Strafzahlungen den verfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz missachteten, in ihrer Höhe gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit und gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstießen und somit insgesamt Art. 20 Abs. 3 GG verletzen. § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG sei eine Strafnorm. Die Vorschrift bezwecke eine abschreckende Wirkung; sie diene nicht der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands oder der Wiedergutmachung eines Schadens, sondern sei ein geradezu klassischer Ausdruck vergeltender Gerechtigkeit. Ihre Kategorisierung durch den Gesetzgeber sei irrelevant. Unabhängig hiervon verstoße das Urteil gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch bei generalpräventiven Verwaltungsmaßnahmen gebiete das Übermaßverbot, die strafbegründende Schuld unter Beachtung aller Umstände anhand konkreter Tatsachen zu ermitteln und zu berücksichtigen. Die Einordnung der Zahlungsverpflichtung als „Verwaltungsmaßnahme eigener Art“ sei im Übrigen mit dem Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 3

GG bzw. - für das Strafrecht - Art. 103 Abs. 2 GG unvereinbar. Das Unionsrecht stehe einer grundrechtskonformen Umsetzung des Art. 16 Abs. 3 EH-RL nicht entgegen.

9 Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Verwaltungsgerichts Berlin vom 11. Juni 2010 und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. Januar 2012 sowie die Bescheide vom 7. Dezember 2007 in der Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 15. August 2008, soweit darin eine Zahlungspflicht festgesetzt wird, aufzuheben.

10 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

12 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht nicht auf einer Verletzung revisiblen Rechts. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig.

13 Rechtsgrundlage für die Auferlegung der Zahlungspflicht ist § 18 Abs. 1 TEHG.

14 1. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind erfüllt. Die Klägerin hat in Bezug auf alle drei Anlagen die aus § 6 Abs. 1 TEHG folgende Pflicht verletzt, bis zum 30. April 2006 eine Anzahl von Berechtigungen abzugeben, die den durch den Betrieb der Anlagen im Jahr 2005 verursachten Emissionen entspricht. Einen Fall höherer Gewalt, in dem gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 TEHG von der Festsetzung einer Zahlungspflicht abgesehen werden kann, liegt unstreitig nicht vor. Die Höhe der Zahlungspflichten für die einzelnen Anlagen ist - ausgehend von 40 € für jede emittierte Tonne Kohlendioxidäquivalent - richtig berechnet.

- 15 2. § 18 Abs. 1 TEHG dient der Umsetzung von Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl EU Nr. L 275 S. 32 - im Folgenden: EH-RL). Nach dieser Vorschrift haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Betreibern, die nicht bis zum 30. April jeden Jahres eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abgeben, eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auferlegt wird; die Sanktion beträgt für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, 100 €, während der ersten Handelsperiode 40 €. Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL ist mit höherrangigem Unionsrecht, insbesondere mit dem unionsrechtlich gewährleisteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, vereinbar. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 17. Oktober 2013 (Billerud - C-203/12 - NVwZ 2013, 1536 Rn. 22) entschieden, dass die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung ungeachtet der Ursache der Nichtabgabe oder der Anzahl der Zertifikate, über die die betreffenden Betreiber tatsächlich verfügen, zu verhängen ist. Die Höhe der pauschalen Sanktion darf nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angepasst werden (Urteil vom 17. Oktober 2013 a.a.O. Rn. 42). Der Gerichtshof hat die Sanktion auch in der für die erste Handelsperiode maßgebenden Höhe von 40 € pro Tonne nicht beanstandet (Urteil vom 17. Oktober 2013 a.a.O. Rn. 40). Die Auferlegung einer Zahlungspflicht in starrer, von den Gründen für die Nichtabgabe der Zertifikate unabhängiger Höhe ist hiernach mit den im maßgebenden Zeitpunkt bei Erlass der EH-RL (Urteil vom 17. Oktober 2013 a.a.O. Rn. 37) auf europäischer Ebene gewährleisteten Grundrechten und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts vereinbar. Der gegenteiligen Auffassung des Generalanwalts (Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi vom 16. Mai 2013 <noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht>) ist der Gerichtshof nicht gefolgt. Das Vorbringen der Klägerin gibt keinen Anlass, dem Gerichtshof die Frage der Vereinbarkeit des Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL mit höherrangigem Unionsrecht erneut vorzulegen.

- 16 3. Soweit § 18 Abs. 1 TEHG zwingende Vorgaben des Unionsrechts umsetzt, scheidet eine Überprüfung der Vorschrift am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte des Grundgesetzes, grundsätzlich aus (Urteile vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 7 C 8.10 - Buchholz 406.255 § 20 ZuG 2012 Nr. 1 Rn. 32 und vom 30. Juni 2005 - BVerwG 7 C 26.04 - BVerwGE 124, 47 <56 ff.> = Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 19 S. 104 <111 ff.>; BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 - BVerfGE 118, 79 <95> und Kammerbeschluss vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 - NVwZ 2007, 942 Rn. 8). An die Stelle der inzidenten Kontrolle am Maßstab des deutschen Rechts tritt jene am Maßstab europäischen Rechts (Urteil vom 30. Juni 2005 a.a.O. S. 57 bzw. S. 112).
- 17 a) Spielraum bei der Umsetzung von Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL verbleibt den Mitgliedstaaten nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2013 nur in sehr engen Grenzen. Zum einen können die Mitgliedstaaten - unter den im Urteil dargelegten Voraussetzungen (a.a.O. Rn. 31) - Fälle höherer Gewalt anerkennen. Von dieser Möglichkeit hat Deutschland in § 18 Abs. 1 Satz 2 TEHG Gebrauch gemacht. Höhere Gewalt lag jedoch hier unstrittig nicht vor. Zum anderen steht es den Mitgliedstaaten frei, Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe einzuführen, durch die gutgläubige Betreiber umfassend über ihre Abgabepflicht informiert werden und so der Gefahr einer Sanktion entgehen können (Urteil vom 17. Oktober 2013 a.a.O. Rn. 41). Das TEHG enthält derartige Mechanismen nicht. Ihre Einführung ist durch den bundesverfassungsrechtlich insoweit allein in Betracht kommenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedoch auch nicht geboten. Der maßgebende Abgabezeitpunkt ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (§ 6 Abs. 1 TEHG). Mehr Klarheit ist auch durch eine Erinnerung oder Mahnung nicht zu erreichen. Ein vor dem Abgabezeitpunkt erfolgender Hinweis auf die Folgen einer Fristversäumung könnte ebenfalls nur das wiederholen, was sich bereits unmissverständlich aus dem Gesetz ergibt; Spielräume bestehen bei der Festlegung der Zahlungspflicht nicht. Dass sie über ihre Abgabepflicht und deren Sanktionsbewehrung nicht hinreichend informiert worden sei, macht die Klägerin im Übrigen selbst nicht geltend. Die Beklagte hat vorgetragen, die DEHSt habe u.a. die Klägerin per E-Mail vom 3. und 21. April 2006 auf die sanktionsbewehrte Erfüllung der

Abgabepflicht gesondert hingewiesen. Die Klägerin ist diesem Vortrag nicht entgegengetreten (Urteil des Oberverwaltungsgerichts S. 9).

- 18 b) Ob, soweit die Vorgaben des Unionsrechts zwingend sind, eine Überprüfung der deutschen Umsetzung auch am Maßstab der sogenannten Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG) ausscheidet, kann offen bleiben. Für die von der Klägerin ohne weitere Substantiierung behauptete Verletzung der Wesensgehaltsgarantie gibt es keine Anhaltspunkte.
- 19 Jedenfalls der Schuldgrundsatz dürfte von dem Ausschluss der Überprüfung am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts jedoch nicht umfasst sein. Der Grundsatz, dass jede Strafe Schuld voraussetzt, hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seine Grundlage in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG; das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität, die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist (BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267 <413>). Hat die Maßnahme eines Organs der Europäischen Union Auswirkungen, die die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität berühren, so ist sie in Deutschland von vornherein unanwendbar (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13 u.a. - EuGRZ 2014, 141 Rn. 27). Mit dem bundesverfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz ist § 18 Abs. 1 TEHG jedoch vereinbar.
- 20 Der Grundsatz „Keine Strafe ohne Schuld“ (nulla poena sine culpa) gebietet, dass Strafen oder strafähnliche Sanktionen in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden des Täters stehen. Straftatbestand und Strafrechtsfolge müssen sachgerecht aufeinander abgestimmt sein. Der Schuldgrundsatz schließt die strafende oder strafähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld des Täters aus (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 - 2 BvR 564/95 - BVerfGE 110, 1 <13> m.w.N.). Die im Einzelfall verhängte Strafe muss in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Maß der Schuld des Täters stehen (BVerfG, Urteil vom 20. März 2002 - 2 BvR 794/95 - BVerfGE 105, 135 <154> m.w.N.).

- 21 Diese Anforderungen gelten nicht für alle Arten von Sanktionen, sondern nur für Strafen und strafähnliche Maßnahmen. Die Strafe ist im Gegensatz zur reinen Präventionsmaßnahme dadurch gekennzeichnet, dass sie - wenn nicht ausschließlich, so doch auch - auf gerechte Vergeltung für ein rechtlich verbotenes Verhalten abzielt. Mit der Strafe wird dem Täter ein sozialetisches Fehlverhalten vorgeworfen (BVerfG, Urteil vom 19. März 2013 - 2 BvR 2628/10 u.a. - NJW 2013, 1058 Rn. 54 m.w.N.). Strafähnlich ist eine Maßnahme nicht schon dann, wenn sie mit einer Einbuße an Freiheit oder Vermögen verbunden ist und damit faktisch die Wirkung eines Übels entfaltet. Bei der Beurteilung des pönalen Charakters einer Rechtsfolge sind vielmehr weitere, wertende Kriterien heranzuziehen, insbesondere der Rechtsgrund der Anordnung und der vom Gesetzgeber mit ihr verfolgte Zweck (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 a.a.O. <13 f.>).
- 22 In der Literatur werden - mit unterschiedlicher Gewichtung - verschiedene Zielrichtungen der Zahlungspflicht herausgearbeitet, die wegen ihrer Vielgestaltigkeit eine Einordnung der Sanktion in das herkömmliche Sanktionensystem erschweren. Einige Autoren rücken den präventiven Charakter der Zahlungspflicht in den Vordergrund (Frenz, Emissionshandelsrecht, 3. Aufl. 2012, § 30 Rn. 6; Maslaton, TEHG - Handkommentar, 2005, § 18 Rn. 7; Schweer/von Hammerstein, TEHG, 2004, §§ 17, 18 Rn. 1), verstehen § 18 Abs. 1 TEHG wegen der Anknüpfung an die in der Vergangenheit liegende Verletzung der Abgabepflicht jedoch teilweise gleichwohl als Norm des Vollstreckungsrechts (Maslaton, a.a.O. Rn. 8; Schweer/von Hammerstein, a.a.O.). Hiergegen wird eingewandt, dass die nachträgliche Abgabe der Berechtigungen die Zahlungspflicht nicht entfallen lasse; die Zahlungspflicht sei deshalb eher den Säumniszuschlägen und Säumniszinsen des Steuerrechts vergleichbar (Vierhaus, in: Körner/Vierhaus, TEHG, 2005, § 18 Rn. 2). Wieder andere sehen die Zahlungspflicht als Sanktion eigener Art, der materiell Strafcharakter zukomme (Beyer, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, § 18 TEHG Rn. 2), oder als Bußgeld eigener Art (Marr, EurUP 2004, 10 <18>). Dass § 18 Abs. 1 TEHG gegen das Schuldprinzip verstoße, hat keiner der genannten Autoren angenommen.

23 Das Oberverwaltungsgericht hat § 18 Abs. 1 TEHG zu Recht nicht als Strafnorm oder strafähnliche Vorschrift qualifiziert. Die Zahlungspflicht ist keine Strafe, sondern ein auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht nach § 6 Abs. 1 TEHG. Sie ist insoweit der Zahlungspflicht nach § 31b PartG bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht einer Partei (vgl. Urteile vom 12. Dezember 2012 - BVerwG 6 C 32.11 - BVerwGE 145, 194 = Buchholz 150 § 24 PartG Nr. 1, jeweils Rn. 65 und vom 25. April 2013 - BVerwG 6 C 5.12 - BVerwGE 146, 224 = Buchholz 150 § 25 PartG Nr. 2, jeweils Rn. 46), dem Zwangsgeld zur Durchsetzung von Beförderungsentgelten nach § 74 Abs. 2 AuslG i.d.F. des Gesetzes vom 3. Dezember 2001 (BGBl I S. 3306; vgl. Urteil vom 21. Januar 2003 - BVerwG 1 C 5.02 - BVerwGE 117, 332 = Buchholz 402.240 § 74 AuslG Nr. 3 S. 7) und den Säumniszuschlägen nach § 240 Abs. 1 AO (vgl. BFH, Urteile vom 17. Januar 1964 - I 256/59 U - BFHE 79, 385 <juris Rn. 20> und vom 17. Juli 1985 - I R 172/79 - BFHE 145, 1 <juris Rn. 5>) vergleichbar, auf die das Schuldprinzip ebenfalls nicht anwendbar ist. § 18 Abs. 1 Satz 1 TEHG knüpft die Sanktion an einen rein objektiven Tatbestand an. Die Zahlungspflicht ist festzusetzen, wenn ein Anlagenbetreiber seiner Pflicht, rechtzeitig eine ausreichende Anzahl von Berechtigungen zur Abdeckung seiner Emissionen im Vorjahr abzugeben (§ 6 Abs. 1 TEHG), nicht nachkommt. Wenn der Zahlungsbescheid bestandskräftig ist, ist gemäß § 18 Abs. 4 TEHG zudem der Name des Verantwortlichen im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. In ihrer allein an die nicht rechtzeitige Abgabe von Berechtigungen anknüpfenden Ausgestaltung unterscheiden sich die Sanktionen zur Durchsetzung der Abgabepflicht nach § 18 TEHG von den Ordnungswidrigkeitstatbeständen des § 19 TEHG, die neben einem objektiven Pflichtenverstoß ein vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln voraussetzen. Ein sozialetisches Unwerturteil ist mit der Festsetzung der Zahlungspflicht nach § 18 Abs. 1 TEHG - anders als mit der Ahndung einer Ordnungswidrigkeit nach § 19 TEHG - nicht verbunden. Die Festsetzung der Zahlungspflicht wird auch nicht in ein Strafregister eingetragen. Ihre Inaussichtstellung soll Verstöße gegen die Abgabepflicht verhindern. Sie wirkt dem Anreiz entgegen, die Abgabe der Zertifikate aus ökonomischen Gründen bewusst zu verzögern, z.B. um von fallenden Zertifikatspreisen zu profitieren. Zudem hält sie dazu an, bei der Erfüllung der Abgabepflicht besondere Sorgfalt walten zu lassen. Die Gesetzgebungsmaterialien

bestätigen diese Auslegung. Der Gesetzentwurf bezeichnet die Zahlungsverpflichtung als präventive Verwaltungsmaßnahme, die nicht an ein vorwerfbares Verhalten anknüpft, sondern einen zusätzlichen wirtschaftlichen Anreiz zur Durchsetzung des Emissionshandels darstellt und damit dem marktwirtschaftlichen Ansatz des gesamten Emissionshandels folgt (BTDrucks 15/2328 S. 16). Der erste Referentenentwurf, der die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung noch als Ordnungswidrigkeit mit starrem Bußgeld ausgestaltete, wurde nicht weiter verfolgt. Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission sah bei Verstößen gegen die Abgabepflicht die Verhängung einer „Strafe“ bzw. „Geldstrafe“ vor (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates KOM<2001> 581 S. 5, 15 f.). In der englischen Fassung des Entwurfs wurde - wie später in der Richtlinie - der Begriff „penalty“ verwendet. Dies ist ein weiter Begriff, der nicht nur Strafen und Bußgelder, sondern Sanktionen aller Art umfasst. Bereits im Kommissionsentwurf wurde dargelegt, entscheidend sei, dass die „Strafe“ für die Nichteinhaltung so hoch sei, dass Betreiber nicht darauf verzichteten, die tatsächlichen Emissionen ihrer Anlage durch eine ausreichende Zahl von Berechtigungen abzudecken. So sei bei Schwefelemissionen in den USA eine sehr gute Beachtung der Auflagen zu beobachten, weil die „Strafen“ bei Nichteinhaltung so hoch seien (KOM<2001> 581 S. 15 f.). Auch nach der EH-RL war die „excess emissions penalty“ mithin von vornherein ein auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel. Dass die Sanktion - insoweit einer Strafe vergleichbar - an einen in der Vergangenheit liegenden Verstoß gegen die Abgabepflicht anknüpft, und dass auch eine Strafe neben der Vergeltung der Abschreckung dient, stellt den präventiven Charakter der Zahlungsverpflichtung nicht in Frage. Wesentlich für eine Strafnorm ist der rechtsethische Schuldvorwurf. Ein solcher Vorwurf ist mit der Festsetzung der Zahlungsverpflichtung - wie dargelegt - nicht verbunden.

24 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Guttenberger

Brandt

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Immissionsschutzrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

TEHG 2004

§ 6 Abs. 1, § 18 Abs. 1 und 4, § 19

RL 2003/87/EG

Art. 16 Abs. 3 und 4

GG

Art. 1 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3

Stichworte:

Zahlungspflicht; Abgabepflicht; Sanktion; Schuldgrundsatz; Strafe; strafähnliche Maßnahme; nulla poena sine culpa.

Leitsatz:

§ 18 Abs. 1 TEHG ist mit dem bundesverfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz vereinbar.

Urteil des 7. Senats vom 20. Februar 2014 - BVerwG 7 C 6.12

I. VG Berlin vom 11.06.2010 - Az.: VG 10 A 234.08 -
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 19.01.2012 - Az.: OVG 12 B 21.10 -