



Ausschussdrucksache 20(16)343-D

(03.12.2024)

Stellungnahme

Prof. Dr. Frank Bätge
(Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen)

Öffentliche Anhörung

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Möglichen Betrug mit gefälschten Klima-Zertifikaten lückenlos
aufklären –**

Zu Unrecht ausgestellte Zertifikate aberkennen

BT-Drucksache 20/13223

am 4. Dezember 2024

An den

Deutschen Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Per Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Datum: 02. Dezember 2024

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion CDU/CSU

„Möglichen Betrug mit gefälschten Klima-Zertifikaten lückenlos aufklären – Zu Unrecht ausgestellte Zertifikate aberkennen“

Bundestags-Drucksache 20/13223

- Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 04. Dezember 2024, 11:00 Uhr -

1. Wesentlicher Inhalt des Antrages

In dem Antrag wird unter anderem verlangt, jedes anrechenbare Projekt zur Upstream-Emissionsreduktion (UER), das noch nicht durch das Umweltbundesamt zurückgenommen wurde, vor einer etwaigen Anrechnung auf die Treibhausgasquote (THG-Quote) von einer externen Prüfstelle kontrollieren zu lassen.

Weitere Bestandteile des Antrages betreffen Forderungen an die Bundesregierung zur Information und Berichtserstattung in dieser Angelegenheit gegenüber dem Bundestag.

Zudem wird im Bereich der Biokraftstoffe von der Bundesregierung gefordert, belegbar falsche Anrechnungen zurückzunehmen und eine Ausgleichspflicht der durch Aberkennung betroffenen Quoten einzuführen.

2. Stellungnahme

In der Stellungnahme konzentriere ich mich auf die juristischen Aspekte der Forderungen gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich einer Pauschalkontrolle durch eine externe Prüfstelle von nicht zurückgenommenen anrechenbaren Projekten und der pauschalen Rücknahme belegbar falscher Anrechnungen.

a) Umweltrechtliche Rechtslage

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung können bis zum Ablauf des Verpflichtungsjahres 2024 Upstream-Emissionsminderungen, die in einem Verpflichtungsjahr erreicht worden sind, zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen angerechnet werden.

Mit der Erteilung der Zustimmung an einen entsprechend qualifizierten Projektträger nach § 10 Abs. 1 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung erklärt das Umweltbundesamt, dass für Upstream-Emissionsminderungen vorbehaltlich ihrer Verifizierung UER-Nachweise ausgestellt werden können. Die Zustimmung des Umweltbundesamtes hat daher als Einzelfallregelung mit unmittelbarer Außenwirkung die Qualität eines Verwaltungsaktes nach § 35 Satz 1 VwVfG. Die Zustimmung ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Projektträger nicht die notwendige Gewähr für die ordnungsgemäße Durchführung der Projektstätigkeit, insbesondere für die Erfüllung der Pflichten nach dieser Verordnung bietet.

Registrierte Validierungsstellen und Verifizierungsstellen haben nach Maßgabe der §§ 37 ff. der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung die dort näher ausgeführten Prüfpflichten gegenüber den Projektträgern. Auch die Registrierung einer Validierungs- oder Verifizierungsstelle ist ein Verwaltungsakt, für den die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten anwendbar sind.

Der Projektträger kann für eine Projektstätigkeit zur Minderung von Upstream-Emissionen UER-Nachweise bis zu einer bestimmten Höhe ausstellen, wenn die verordnungsrechtlichen Anforderungen gegeben sind (§ 19 Abs. 2 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung). UER-Nachweise werden im UER-Register des Umweltbundesamtes ausgestellt.

Das Umweltbundesamt kann nach Maßgabe des § 45 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung gegenüber den Validierungs- und Verifizierungsstellen sowie den Projektträgern die erforderlichen Anordnungen treffen, um Mängel zu beseitigen, die im Rahmen von Kontrollen festgestellt worden sind.

Ordnet das Umweltbundesamt die Vorlage eines geänderten Validierungs- oder Verifizierungsberichts oder die erneute Überprüfung der Projektstätigkeit in Bezug auf die betroffenen Upstream-Emissionsminderungen an, so kann es zusätzlich festlegen, dass bis zur Vorlage des geänderten Validierungs- oder Verifizierungsberichts oder bis zum Abschluss der erneuten Überprüfung vom Projektträger UER-Nachweise nicht oder nur in begrenztem Umfang ausgestellt oder übertragen werden können (§ 45 Abs. 2 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung).

b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Rechtslage

Sofern schon bei Erlass der Zustimmung nach § 10 Abs. 1 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Projektträger nicht die notwendige Gewähr für die ordnungsgemäße Durchführung der Projektstätigkeit, insbesondere für die Erfüllung der Pflichten nach dieser Verordnung, bietet, kann die dem Projektträger erteilte Zustimmung durch das Bundesumweltamt zurückgenommen werden. Dies bedingt aber, dass die Voraussetzungen des § 48 VwVfG für die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte im jeweils maßgeblichen Einzelfall gegeben sind. Auch die Registrierung einer Validierungs- oder Verifizierungsstelle ist ein nach § 36 Abs. 3 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung in Verbindung

mit § 48 VwVfG rücknehmbarer Verwaltungsakt, sofern die Registrierung bereits im Registrierungszeitpunkt rechtswidrig gewesen sein sollte.

Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der wie die Zustimmung oder die Registrierung durch das Umweltbundesamt ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.

Ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt darf nach § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nach § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG nicht berufen, wenn er insbesondere den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte. In diesen Fällen wird der Verwaltungsakt in der Regel nach § 48 Abs. 2 Satz 4 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen. Auch in den Fällen des § 48 Abs. 2 VwVfG gilt sowohl hinsichtlich der Rücknahmeentscheidung wie auch hinsichtlich des Rücknahmezeitpunktes das Erfordernis der pflichtgemäßen Ermessensausübung. Zuständig für die Rücknahmeentscheidung und damit für die Tatbestandsprüfung und pflichtgemäße Ermessensausübung ist nach § 48 Abs. 5 VwVfG die im Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung zuständige Behörde.

Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Eine Befreiung von der einjährigen Rücknahmefrist gilt lediglich für den Fall des § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG, also nur in den Fällen, in denen der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt worden ist. In den anderen Fällen des § 48 Abs. 2 VwVfG (Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren und/oder Kenntnis bzw. grobfahrlässige Nichtkenntnis über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes) ist hingegen die einjährige Rücknahmefrist zu beachten.

Soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen geworden ist, sind nach § 49a Abs. 1 VwVfG bereits erbrachte Leistungen zu erstatten. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen. Für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Begünstigte nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zur Rücknahme des Verwaltungsaktes geführt haben.

Die dargestellte Gesetzeslage fordert für jeden Sachverhalt eine einzelfallbezogene Prüfung der zuständigen Behörde

- der Rechtswidrigkeit des jeweiligen Verwaltungsaktes,
- der Gründe für den Vertrauensausschluss der jeweiligen Begünstigten, sofern ein solcher nach einer Einzelfallprüfung überhaupt in Betracht kommt: arglistige Täuschung, unrichtige wesentliche Angaben und/oder Kenntnis bzw. grob fahrlässige Nichtkenntnis über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes,
- der Einhaltung der Jahresfrist, sofern keine arglistige Täuschung vorgelegen hat,
- ob der jeweilige Verwaltungsakt grundsätzlich zurückgenommen werden soll,
- ob der Verwaltungsakt für die Vergangenheit oder für die Zukunft zurückgenommen werden soll und
- ob die Voraussetzungen für die Erstattung der bereits erbrachten Leistungen unter Berücksichtigung des Wegfalls der Bereicherung vorliegen.

Mit diesen einzelfallbezogenen Prüfungen nicht vereinbar, wären pauschale Vorgaben für eine generelle Rücknahme aller rechtswidrigen Verwaltungsakte oder nach einer pauschalen Aberkennung von durch das Umweltbundesamt freigegebenen UER-Zertifikate.

Auch das Verbot und die Begrenzung der Ausstellung von UER-Nachweisen von Projektträgern, die über (nicht zurückgenommene) Zustimmungen verfügen, ist nach § 45 Abs. 2 der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung nur nach Einzelfallprüfung und unter den dort ausgeführten gesetzlichen Tatbestandsprüfungen und einer entsprechenden Ermessensprüfung möglich.

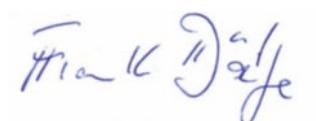
Soweit im Antrag gefordert wird, jedes anrechenbare Projekt zur Upstream-Emissionsreduktion (UER), das noch nicht durch das Umweltbundesamt zurückgenommen wurde, vor einer etwaigen Anrechnung auf die Treibhausgasquote (THG-Quote) von einer externen Prüfstelle kontrollieren zu lassen, sind weitere Aspekte problematisch.

Zum einen kann nur die zuständige Behörde die Rücknahmeentscheidung treffen und die Löschung im UER-Register veranlassen.

Unmittelbare Vorgaben für die Tatbestands- und Rechtsfolgenprüfung bei einzelnen Verwaltungsakten sind dem Bundestag aber zum anderen auch aus kompetenzrechtlichen Gründen (Grundsatz der Gewaltenteilung) verwehrt, da dies gesetzlich der zuständigen Behörde vorbehalten ist und die Einzelfallentscheidung zum Kernbereich exekutiver Verwaltungstätigkeit gehört. Die Entscheidung zur Verlagerung der Prüfung von Verwaltungsentscheidungen auf eine „externe Stelle“ ist von der zuständige Behörde und nicht vom Bundestag zu treffen, da die zuständige Behörde über die Frage der teilweisen Auslagerung von Prüftätigkeiten an Dritten und der Übernahme der damit verbundenen Kosten zu befinden hat und nicht der Bundestag. Eine „externe Prüfstelle“ könnte zudem nach der derzeitigen Gesetzeslage der zuständigen Behörde nur unverbindliche Hilfestellungen geben, da die maßgebliche Entscheidung nicht von der „externen Prüfstelle“, sondern von der zuständigen Behörde zu treffen ist.

3. Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass der Bundestag von der Bundesregierung zwar eine angemessene Information und Berichterstattung über diese Angelegenheit verlangen kann. Konkrete Vorgaben über die Prüfung, Rücknahme, Anrechenbarkeit von Verwaltungsentscheidungen oder Einschaltung externer Prüfstellen sind aber rechtlich problematisch, da sie gegen das Gebot der Einzelfallprüfung von individuellen Verwaltungsentscheidungen verstoßen und der Bundestag in den Kernbereich exekutiver Verwaltungstätigkeit nicht eingreifen darf.



(Prof. Dr. Frank Bätge)