

CLIMATE CHANGE

29/2026

Abschlussbericht

Effizienter Vollzug der Sanktionen im Emissionshandelsrecht

Ordnungswidrigkeitenrecht und Festsetzung von Zahlungspflichten

von:

Dr. Stephan Sina, Lina-Marie Dück
Ecologic Institut, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

CLIMATE CHANGE 29/2026

AA-Forschungsplan des Auswärtigen Amtes

Forschungskennzahl 37K2 34 120 0

Abschlussbericht

Effizienter Vollzug der Sanktionen im Emissionshandelsrecht

Ordnungswidrigkeitenrecht und Festsetzung von
Zahlungspflichten

von

Dr. Stephan Sina, Lina-Marie Dück
Ecologic Institut, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Ecologic Institut
Pfalzburger Str. 43/44
10717 Berlin

Abschlussdatum:

August 2025

Redaktion:

Fachgebiet V 2.4 Rechtsangelegenheiten und Justitiariat Emissionshandel
Dr. Hanna Barth

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8117>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Mai 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen*Autoren.

Kurzbeschreibung: Effizienter Vollzug der Sanktionen im Emissionshandelsrecht

Vor dem Hintergrund der beschlossenen Ausweitungen des europäischen Emissionshandels enthält die Studie eine Analyse des geltenden Sanktionsregimes im Emissionshandel. Die durch das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 erfolgte grundlegende Novelle des TEHG wird bereits berücksichtigt. Auf dieser Grundlage werden Vorschläge für ein wirksames Sanktionsregime unterbreitet, die sich sowohl auf den Vollzug der bestehenden Regelungen als auch auf Reformen dieser Regelungen beziehen. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf dem Ordnungswidrigkeitenrecht.

Die Verbesserungsvorschläge beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

- ▶ Bußgelder gegen Unternehmen bei Aufgabendelegation unterhalb der Leitungsebene;
- ▶ Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit sowie (vermeintliche) Rechtsirrtümer in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich;
- ▶ Beteiligung externer Prüfstellen;
- ▶ Minderungs- und Strafschärfungsgründe bei der Bußgeldbemessung;
- ▶ Einführung eines Bußgeldkatalogs;
- ▶ Einführung von Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen;
- ▶ Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens;
- ▶ Fälle mit Auslandsbezug.

Abstract: Efficient enforcement of sanctions in Emissions Trading Law

In light of the agreed expansion of European emissions trading, the study contains an analysis of the current sanctions regime in emissions trading. The fundamental amendment to the TEHG brought about by the TEHG EU Alignment Act 2024 has already been taken into account. On this basis, proposals for a more effective sanctions regime are put forward, relating both the enforcement of existing regulations and reforms of these regulations. The study focuses on administrative offence law.

The recommendations for improvement relate to the following areas:

- ▶ Administrative fines against companies that delegate tasks below management level,
- ▶ Distinguishing between intent and negligence and (alleged) errors of law in a particularly technical and complex area,
- ▶ Involvement of external verifiers,
- ▶ Mitigating and aggravating factors in the assessment of administrative fines,
- ▶ Introduction of a catalogue of administrative fines,
- ▶ Introduction of guidelines for refraining from prosecution on factual and other grounds,
- ▶ Introduction of thresholds for initiating proceedings to impose excess emissions penalties,
- ▶ Cases with international implications.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung.....	10
Summary	20
1 Einleitung.....	30
2 Darstellung und Analyse des bestehenden Sanktionsregimes im Emissionshandelsrecht.....	32
2.1 Überblick über das Sanktionsregime im Emissionshandelsrecht	32
2.2 Das Verhältnis der Sanktionstatbestände des Emissionshandelsrechts zum Ordnungswidrigkeitenrecht und zum Verwaltungsrecht	33
2.2.1 Das Verhältnis zum Ordnungswidrigkeitenrecht.....	33
2.2.2 Das Verhältnis zum allgemeinen Verwaltungsrecht und zum Verwaltungsprozessrecht	34
2.3 Bußgelder gegen juristische Personen und Personenvereinigungen	34
2.3.1 Einführung.....	34
2.3.2 Aufgabendelegation durch die Unternehmensleitung.....	36
2.3.3 Aufgabendelegation im Emissionshandel.....	39
2.4 Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit in einem besonders technisch geprägten Bereich	42
2.4.1 Allgemeines.....	42
2.4.2 Besonderheiten bei technisch geprägten Bereichen und Aufgabendelegation.....	43
2.4.2.1 Grad an Vertrautheit und Kenntnistiefe.....	45
2.4.2.2 Weitere objektive Kriterien	46
2.5 (Vermeintliche) Rechtsirrtümer wegen der rechtlichen und fachlichen Komplexität des Emissionshandels	47
2.5.1 Allgemeines.....	47
2.5.2 Besonderheiten bei technisch und rechtlich komplexen Bereichen sowie der Aufgabendelegation.....	48
2.5.2.1 Abgrenzung zwischen Tatbestands- und Verbotsirrtum	48
2.5.2.2 Abgrenzung zwischen unvermeidbarem und vermeidbarem Verbotsirrtum	52
2.6 Unterlassungs-, Sonder- und Dauerdelikte.....	54
2.6.1 Unterlassungsdelikte	54
2.6.2 Sonderdelikte.....	56
2.6.3 Dauerdelikte.....	56
2.7 Funktion und rechtliche Folgen der Beteiligung externer Prüfstellen.....	57
2.7.1 Allgemeines.....	57

2.7.2	Auswirkungen auf Abgabepflicht und Sanktion im Emissionshandel.....	57
2.7.3	Auswirkungen auf Ordnungswidrigkeiten nach § § 49 TEHG, 22 BEHG.....	59
2.7.4	Haftungsrechtliche Folgen.....	60
2.8	Minderungs- und Schärfungsgründe bei der Bußgeldzumessung.....	61
2.8.1	Der Bußgeldrahmen als Grundlage der Bußgeldzumessung.....	61
2.8.2	Grundlagen der Bußgeldzumessung.....	62
2.8.3	Relevante Minderungs- und Schärfungsgründe.....	64
2.8.3.1	Allgemeines.....	64
2.8.3.2	Zumessungsgründe bzgl. der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit.....	64
2.8.3.3	Zumessungsgründe bzgl. der individuellen Vorwerfbarkeit.....	66
2.9	Vor- und Nachteile eines Bußgeldkatalogs.....	67
2.9.1	Funktion und Inhalt eines Bußgeldkatalogs.....	67
2.9.2	Bewertung von Bußgeldkatalogen.....	69
2.10	Leitlinien für ein Absehen von Eröffnung oder Fortsetzung eines Bußgeldverfahrens aus tatsächlichen Gründen.....	70
2.10.1	Allgemeine Spielräume und Grenzen im Rahmen des Opportunitätsprinzips.....	70
2.10.2	Spielräume für ein Absehen der Verfolgung im emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren.....	72
2.10.3	Erlass von Leitlinien.....	74
2.11	Schwellenwerte für die Festsetzung von Zahlungspflichten.....	75
2.12	Fälle mit Auslandsbezug.....	77
2.12.1	Maßnahmen der Verfahrenssicherung nach § 132 StPO.....	77
2.12.2	Zustellung im Ausland nach § 9 VwZG.....	79
2.12.3	Verhältnis § 132 StPO i.V. mit § 46 Abs. 1 OWiG zu § 9 VwZG i.V. mit § 51 OWiG.....	81
2.12.4	Regelungen zur Amts- und Rechtshilfe.....	81
2.12.4.1	Amts- und Rechtshilfe für Zustellungen und Auskünfte in Verwaltungssachen.....	82
2.12.4.2	Rechtshilfe zur Ermittlung und Vollstreckung von Bußgeldern im EU-Ausland.....	82
2.12.4.3	Allgemeine Rechtshilfe im Ausland in Strafsachen.....	86
2.12.4.4	Internationale Fahndung nach Personen.....	87
3	Weiterentwicklungsvorschläge.....	89
3.1	Vorschläge zu Bußgeldern gegen juristische Personen und Personenvereinigungen.....	89
3.1.1	Verbesserung der Vollzugspraxis.....	89
3.1.2	Gesetzesänderungen.....	89

3.2	Vorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit und zu (vermeintlichen) Rechtsirrtümern in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich	94
3.3	Vorschläge zu Unterlassungs-, Sonder- und Dauerdelikten	96
3.4	Vorschläge zur Beteiligung externer Prüfstellen	96
3.5	Vorschläge zu Minderungs- und Schärfungsgründen bei der Bußgeldbemessung	98
3.6	Einführung eines Bußgeldkatalogs.....	99
3.7	Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen..	102
3.8	Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens.....	105
3.8.1	Einführung von Schwellenwerten durch den deutschen Gesetzgeber	105
3.8.2	Hinwirken auf Änderungen des europäischen Emissionshandelsrechts zur Einführung von Schwellenwerten.....	105
3.9	Vorschläge zu Fällen mit Auslandsbezug	107
3.10	Zusammenfassung der Weiterentwicklungsvorschläge	110
3.10.1	Vorschläge zu Bußgeldern gegen juristische Personen und Personenvereinigungen....	110
3.10.2	Vorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit und zu (vermeintlichen) Rechtsirrtümern in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich	111
3.10.3	Vorschläge zur Beteiligung externer Prüfstellen	111
3.10.4	Vorschläge zu Minderungs- und Schärfungsgründen bei der Bußgeldbemessung	112
3.10.5	Einführung eines Bußgeldkatalogs.....	113
3.10.6	Einführung von Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen	114
3.10.7	Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens.....	114
3.10.8	Vorschläge zu Fällen mit Auslandsbezug	115
4	Quellenverzeichnis	116

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
a. A.	Anderer Ansicht
Abschn.	Abschnitt
a. F.	Alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
ETS	Emission Trading System (Emissionshandelssystem)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	Folgend
ff.	Fortfolgend
Fn.	Fußnote
ggü.	gegenüber
h. M.	Herrschende Meinung
HS	Hauptsatz
i.H.	In Höhe
i.V.	In Verbindung
LG	Landgericht
Lit.	Litera
m. w. N.	Mit weiteren Nachweisen
nEHS	Nationale Emissionshandelssystem
n. F.	Neue Fassung
OLG	Oberlandesgericht
Rn.	Randnummer
S.	Seite oder Satz (je nach Kontext)
UBA	Umweltbundesamt, Dessau
Vgl.	Vergleiche

Zusammenfassung

Ziele und Inhalte des Forschungsberichts

Die Betreiber von stationären Anlagen und Luftfahrzeugen im Europäischen Emissionshandel, die Verantwortlichen im nationalen Emissionshandel und die Schifffahrtsunternehmen unter der MRV-Seeverkehrsverordnung unterliegen einer Reihe von sanktions- und bußgeldbewehrten Pflichten, insbesondere zur Überwachung, Berichterstattung und Abgabe von Berechtigungen bzw. Emissionszertifikaten. Das Sanktionsregime des TEHG hat bisher grundsätzlich zur Wirksamkeit des EU-ETS 1 beigetragen. Ein vergleichbarer Sanktionsmechanismus wurde im nationalen Emissionshandel (nEHS) eingeführt, bei dem im Gegensatz zum EU-ETS 1 keine EU-rechtlichen Vorgaben gelten.

Durch die neuesten Reformen des Emissionshandels auf EU-Ebene (schrittweise Einbeziehung des Seeverkehrs, Einführung des Grenzausgleichsmechanismus CBAM, Einführung eines Upstream-Emissionshandels für Gebäude, Straßenverkehr und kleinere Industrie- und Energieanlagen (EU-ETS 2) und Reform der Regeln für den Luftverkehr) wird der Anwendungsbereich derartiger Pflichten erheblich ausgeweitet, was voraussichtlich auch die Anzahl der nicht im deutschen Hoheitsgebiet ansässigen Verpflichteten erhöhen wird.

Diese Regelungen sind durch das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 vom 27.02.2025 umgesetzt worden. Dieses sieht eine neue Grundstruktur für das TEHG vor, in der die vier Teilbereiche des zukünftigen EU-Emissionshandels (stationäre Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr als Teilbereiche des EU-ETS 1 und Brennstoffemissionshandel als Bestandteil des EU-ETS 2) jeweils in einem eigenen Teilabschnitt von Abschnitt 4 geregelt sind. Außerdem legt das Gesetz die Überführung des nationalen Emissionshandels nach dem BEHG in den EU-ETS 2 an.

Ziel dieser Studie ist es, vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen das geltende Sanktionsregime im Emissionshandel zu analysieren und darauf aufbauend Vorschläge für ein wirksameres Sanktionsregime zu unterbreiten. Dies umfasst einerseits Vorschläge für einen wirksameren Vollzug der bestehenden Regelungen, andererseits Vorschläge für Reformen dieser Regelungen. Dabei umfassen Analyse und Weiterentwicklungsvorschläge nicht alle Sanktionen der §§ 45 ff. TEHG und §§ 20 ff. BEHG, sondern beschränken sich auf die Bußgeldvorschriften der §§ 49 TEHG, 22 BEHG und die Zahlungspflichten nach §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 BEHG. Der Schwerpunkt der Studie liegt somit auf dem Ordnungswidrigkeitenrecht.

Zudem beschränkt sich die Analyse des geltenden Sanktionsregimes und darauf aufbauender Weiterentwicklungsvorschläge auf rechtliche Aspekte, die aus Sicht der DEHSt das Potenzial bergen, die Wirksamkeit des Vollzugs der geltenden Sanktionsregeln zu mindern.

Ergebnisse des Forschungsberichts

► Vorschläge zu Bußgeldern gegen juristische Personen und Personenvereinigungen

Analyse des Rechtsbereichs

Bei den Adressaten*Adressatinnen der bußgeldbewehrten Pflichten des TEHG und BEHG handelt es sich regelmäßig um juristische Personen oder Personenvereinigungen, die durch ihre Vertreter*innen bzw. Beauftragte i.S. des § 9 OWiG handeln. In der Praxis sind aber auch Delegationen unterhalb der Leitungsebene üblich, im Bereich des Emissionshandels insbesondere die Pflicht zur Ermittlung von Emissionen und zur Vorlage von Emissionsberichten. Wenn dabei die erforderlichen und gebotenen Aufsichtsmaßnahmen unterlassen worden sind und der*die Mitarbeitende gegen betriebsbezogene Pflichten des TEHG

und BEHG verstößt, kommt eine Ordnungswidrigkeit nach § 130 OWiG in Betracht, die auch Anknüpfungstat für eine Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG sein kann. Zur Konkretisierung der Anforderungen des § 130 OWiG haben Rechtsprechung und Schrifttum Fallgruppen gebildet. In einem Urteil des AG Dessau-Roßlau, das vom OLG Naumburg bestätigt wurde, wurde klargestellt, dass die Pflicht zur Erstellung eines Emissionsberichts delegiert und ein Fehler des*der Mitarbeitenden der Unternehmensleitung nicht ohne weiteres zugerechnet werden dürfe. Aufgrund dieser Rechtsprechung fällt es der DEHSt in der Praxis schwer, Fehler bei der Pflichtendelegation auf Mitarbeitende unterhalb der Leitungsebene nachzuweisen.

Regelungsvorschläge

Um einen Anreiz für Unternehmen zu setzen, verstärkt in Compliance-Maßnahmen zu investieren, sollte die Einführung („Vortat-Compliance“) oder die Verbesserung eines vorhandenen Compliance-Systems nach einer Zuwiderhandlung („Nachtat-Compliance“) als Milderungsgrund („**Compliance-Defence**“) gesetzlich anerkannt werden. Als Vorbild bietet sich § 81d Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 5 GWB an. In Anlehnung an § 81d GWB könnte die Compliance-Defence in einer Regelung zur Zumessung der Geldbuße in das TEHG aufgenommen werden, sofern nicht im Zuge der Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU (2024/1203) eine entsprechende Regelung für Unternehmenssanktionen im Allgemeinen beschlossen wird. Die Höhe der Bußgeldminderung könnte in Leitlinien der DEHSt, etwa einem Bußgeldkatalog, typisiert werden.

Verbesserung des Vollzugs

Sollte eine gesetzliche Anerkennung der Compliance-Defence nicht durchsetzbar sein, könnte sie in Leitlinien der DEHSt auf der Vollzugsebene berücksichtigt werden. Daneben empfiehlt es sich, bei Zuwiderhandlungen im Rahmen einer Aufgabendelegation die Unternehmensleitung anzuhören und Compliance-Maßnahmen einzufordern, um künftige Verstöße zu unterbinden. Soweit möglich, könnte die DEHSt den Unternehmen dabei auch Hinweise geben, was diese zukünftig besser machen könnten. Außerdem könnte die DEHSt ihre Überwachungsbefugnisse nach §§ 12 Abs. 2 und 3 TEHG, 14 Abs. 2 BEHG häufiger nutzen, z.B. stichprobenartig, was allerdings entsprechende Ressourcen voraussetzt.

► **Vorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit und zu (vermeintlichen) Rechtsirrtümern in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich**

Analyse des Rechtsbereichs

Wie im Strafrecht ist auch im Ordnungswidrigkeitenrecht die Abgrenzung zwischen bedingtem Vorsatz und bewusster Fahrlässigkeit schwierig. Dies gilt erst recht für einen besonders technisch geprägten Bereich wie den Emissionshandel, dessen Komplexität das Fehlerrisiko erhöht. Da die bußgeldbewehrten Pflichten nach dem TEHG und dem BEHG überwiegend Sonderdelikte darstellen, ist sorgfältig zu ermitteln, auf wessen Verhalten es in den Konstellationen der §§ 9, 14 Abs. 1, 130 OWiG ankommt. Als Abgrenzungskriterium kommen insbesondere der Grad an Vertrautheit des Täters*der Täterin mit den relevanten technischen Vorrichtungen in Betracht, aber auch weitere Kriterien wie das Vermeidungs- bzw. Gefahrverminderungsverhalten oder das Vorliegen eines einleuchtenden Motivs.

Die Abgrenzung zwischen einem vorsatzausschließenden Tatbestandsirrtum und einem Verbotsirrtum stellt sich im Emissionshandel vor allem bei Genehmigungs- oder Anzeigerfordernissen sowie bei Blankett-Tatbeständen, die auf den Inhalt weiterer Vorschriften verweisen, und wird für die jeweiligen Konstellationen unterschiedlich beantwortet. Für die Abgrenzung von vermeidbarem und unvermeidbarem Verbotsirrtum

kommt es vor allem auf den Umfang der Erkundigungspflichten an, die sich u.a. nach der Größe des Unternehmens richtet. Hilfreich ist auch die (zivilrechtliche) Rechtsprechung zum „Diesel-Skandal“, der zufolge Unvermeidbarkeit indiziert ist, wenn in einem arbeitsteilig organisierten Unternehmen alle mit der Frage der Zulässigkeit des maßgeblichen Emissionskontrollsystems befassten Personen davon ausgegangen sind, dass kein unzulässiges Verhalten vorlag.

Verbesserungen des Vollzugs

Da das Vorliegen des Vorsatzes beim Täter*bei der Täterin in jedem Verfahren einzelfallabhängig nachgewiesen werden muss, helfen gesetzliche Regelungsvorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit nicht weiter. Entsprechendes gilt für die Feststellung von Irrtümern auf Vorsatz- bzw. Schuldebene.

Als Hilfestellung für den Vollzug kommt aber ein **Leitfaden** in Betracht, der Abgrenzungskriterien, ggf. mit Beispielfällen, speziell für emissionshandelsrechtliche Bußgeldtatbestände enthält. Dabei könnte auf Besonderheiten bei bestimmten Ordnungswidrigkeiten eingegangen werden, sowie nach verschiedenen Typen von Tätern*Täterinnen (Unternehmen, leitende bzw. vertretungsberechtigte Mitarbeitende, einfache Mitarbeitende) unterschieden werden. Der Leitfaden würde sich sowohl an die Mitarbeitende der DEHSt als auch an die betroffenen Unternehmen, die dadurch in transparenter Weise über die (Rechts)Ansichten der DEHSt informiert werden würden, richten.

Beispielsweise könnte ein **Leitfaden** Folgendes enthalten:

- Anhaltspunkte für und gegen Vorsatz in besonders praxisrelevanten Konstellationen, z.B. besondere Kenntnisse bzw. ein hoher Vertrautheitsgrad mit den für die Emissionsberichterstattung erforderlichen technischen Vorrichtungen oder die Orientierung an einem vorhandenen Compliance-System;
- Die Darstellung häufig auftretender Verbotsirrtümer und Hinweise, wie diese vermieden werden können;
- Anhaltspunkte für einen unvermeidbaren Verbotsirrtum;
- Besonderheiten bei der Aufgabendelegation.

Der **Mehrwert** eines solchen Leitfadens hängt davon ab, wie hilfreich er tatsächlich für die DEHSt einerseits und die Unternehmen andererseits wäre. Hinsichtlich der Wirkung auf Unternehmen wäre problematisch, dass einige Anhaltspunkte für das Vorliegen von Vorsatz, insbesondere besonders vertiefte Kenntnis der bzw. hoher Vertrautheitsgrad mit den technischen Vorrichtungen, kontraproduktiv wirken könnten, indem der Eindruck entsteht, Schulungen und andere Maßnahmen zur Erlangung vertiefter Kenntnisse seien eher schädlich als erwünscht. Für die DEHSt hängt der Mehrwert eines Leitfadens in erster Linie davon ab, wie häufig Abgrenzungsfragen und Irrtumsproblematiken in der Praxis vorkommen. Sollten Vorsatztaten eher selten in Betracht kommen, wofür neben Compliance-Maßnahmen der Unternehmen das generelle Überwiegen von Fahrlässigkeit in der Rechtspraxis zu Ordnungswidrigkeiten spricht, könnte alternativ überlegt werden, einen Leitfaden mit Anhaltspunkten zur Feststellung des Fahrlässigkeitsvorwurfs zu erstellen.

► **Vorschläge zur Beteiligung externer Prüfstellen**

Analyse des Rechtsbereichs

Im Emissionshandelsrecht sind unabhängige externe Prüfstellen zur Validierung der vom Betreiber gemachten Angaben vorgesehen. Insbesondere sind die im Emissionsbericht

verifizierten Emissionen dafür maßgeblich, ob den Betreiber eine Zahlungspflicht nach §§ 46 TEHG, 21 BEHG trifft. Umstritten ist dagegen, ob Fehler der Prüfstelle, die zu einem fehlerhaften Emissionsbericht führen, eine Ordnungswidrigkeit nach §§ 49 Abs. 1 Nr. 1 TEHG, 22 BEHG darstellen. Zwar ist überwiegend anerkannt, dass derartige Fehler dem Anlagenbetreiber nicht generell zugerechnet werden können. Unklar ist die Zurechenbarkeit aber, wenn Fehler der Unternehmensleitung für die Fehler der Prüfstelle ursächlich waren. Während teilweise ein Gleichklang mit der Zahlungspflicht behauptet wird, hält die überzeugende Gegenmeinung eine Ordnungswidrigkeit für möglich, sofern der Leitungsperson mindestens Fahrlässigkeit nachgewiesen werden kann. Da die Prüfstellen ihre Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahrnehmen, werden Amtshaftungsansprüche der Anlagenbetreiber überwiegend ausgeschlossen. Regressansprüche können jedoch grundsätzlich bei Beauftragung der Prüfstelle vereinbart werden.

Regelungsvorschläge

Sinnvoll wäre zunächst eine **Klarstellung im Rahmen von § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG**, dass Wirtschaftsprüfer*innen und andere externe sachverständige Personen, die von Gesetzes wegen in die Pflichtenerfüllung einzubinden sind (also auch im Rahmen der Emissionsberichterstattung), nicht zu demjenigen Personenkreis gehören, dessen Handeln der betroffenen juristischen Person gemäß § 30 Abs. 1 OWiG zugerechnet werden kann. Damit stünde fest, dass Bußgelder nicht gegen Unternehmen für (eindeutige) Fehler der Prüfstellen verhängt werden können. Dagegen dürfte der Mehrwert einer Klarstellung, dass die Formulierung in §§ 14 Abs. 3 TEHG, 15 Abs. 1 Satz 3 BEHG („Die Prüfstelle nimmt die ihr zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.“) die Amtshaftung des Staates ausschließt, angesichts der nahezu einstimmigen Literatur hierzu gering sein.

Denkbar wäre weiterhin, ein **Gutgläubenselement** in die Sanktionsvorschriften der §§ 46 TEHG und 21 BEHG aufzunehmen mit der Folge, dass ein offensichtlich fehlerhafter Prüfbericht die Sanktionsmöglichkeit nur dann entfallen lässt, wenn der Betreiber bzw. mit der Berichterstattung befasste, leitende Mitarbeitende gutgläubig bzgl. der Fehlerfreiheit waren. Dagegen sprechen jedoch mehrere Gründe wie das Erfordernis einer vorherigen Anpassung der EH-RL und der Umstand, dass damit der originäre Zweck der Einschaltung einer externen und unabhängigen Prüfstelle, eine größere Richtigkeitsgewähr im Vergleich zur Eigenüberwachung des Betreibers zu erreichen, konterkariert würde.

Dagegen ist es nach überzeugender Ansicht nach geltendem Recht möglich, gegen Unternehmen oder ihre leitenden Mitarbeitenden Bußgelder wegen fehlerhafter Emissionsberichte zu verhängen, wenn sie Fehler der Prüfstellen auf vorwerfbare Weise verursacht haben. Da dies jedoch umstritten ist, erscheint eine **gesetzliche Klarstellung** sinnvoll, dass – anders als für die Zahlungspflicht – eine bußgeldbewehrte Ahndung von Fehlern der Betreiber bzw. leitenden Mitarbeitenden *nicht* durch eine (fehlerhafte) Verifizierung des Emissionsberichts durch die Prüfstelle ausgeschlossen ist. Dies ändert nichts an der Herausforderung für die Vollzugspraxis, neben dem objektiven Vorliegen eines Fehlers auch vorwerfbares Handeln (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) nachzuweisen.

► **Vorschläge zu Minderungs- und Schärfungsgründen bei der Bußgeldbemessung**

Analyse des Rechtsbereichs

Nach § 17 Abs. 3 OWiG richtet sich die Höhe der Geldbuße innerhalb des jeweiligen Bußgeldrahmens primär nach der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der individuellen Vorwerfbarkeit. Von den praktischen Kriterien, die zur Konkretisierung dieser Vorgaben

entwickelt worden sind, sind im Emissionshandelsrecht die folgenden Minderungs- und Schärfungsgründe am wichtigsten:

- Der Umfang der erlangten Vorteile bzw. der Schadenshöhe, insb. der Wert eingesparter oder kostenlos erlangter Emissionsberechtigungen oder -Zertifikate;
- Die Dauer der Ordnungswidrigkeit;
- Die Häufigkeit bisheriger vergleichbarer Verstöße, für die kein Verwertungsverbot besteht;
- Die Einrichtung eines grundsätzlich geeigneten Compliance-Systems;
- Ein konstruktives Nachtatverhalten, insbesondere die Verbesserung eines vorhandenen Compliance-Systems und die Mitwirkung an der Aufklärung der Ordnungswidrigkeit;
- Die Motivation des Täters*der Täterin, etwa ein Handeln zur Vermeidung notstandsähnlicher wirtschaftlicher Zwangslagen.

Ein weiteres Zumessungskriterium ist die Abschöpfung der wirtschaftlichen Vorteile der Tat nach § 17 Abs. 4 OWiG. Beim Emissionshandel stellt sich die Frage, inwieweit eine Abschöpfung der ersparten Berechtigungen oder Emissionszertifikate bei der Festsetzung eines Bußgelds wegen unrichtiger Emissionsberichterstattung möglich ist, da die fehlenden Berechtigungen oder Emissionszertifikate weiterhin abgegeben werden müssen. Entsprechend einer überzeugenden Ansicht zur Abschöpfbarkeit zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche, wonach die Abschöpfung nach unanfechtbarer Feststellung dieser Ansprüche nicht mehr möglich ist, schließt die gesetzliche Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe der Berechtigungen die Abschöpfung erst recht aus.

Regelungsvorschläge

Oben wurde bereits vorgeschlagen, die Compliance-Defence als gesetzlichen Minderungsgrund bei der Bußgeldbemessung anzuerkennen. Sofern dies im TEHG erfolgt, sollten in Anlehnung an § 81d Abs. 1 S. 2 GWB die neben der Compliance-Defence wichtigsten Minderungs- und Schärfungsgründe bei Verstößen gegen § 49 TEHG aufgelistet werden.

Im Rahmen einer derartigen Regelung sollte zudem klargestellt werden, dass die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils nach § 17 Abs. 4 OWiG nicht anwendbar ist, soweit eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht. Darüber hinaus könnte vergleichbar zu § 81d Abs. 2 S. 1 GWB klargestellt werden, dass für die Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung maßgeblich sind.

Sollte die Compliance-Defence dagegen im Rahmen einer umfassenden Regelung zu Unternehmenssanktionen im Rahmen der Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU als Minderungsgrund aufgenommen werden, ist eine zusätzliche Regelung typischer emissionshandelsrechtlicher Minderungs- und Schärfungsgründe entbehrlich.

Verbesserung des Vollzugs

Unabhängig vom Umfang, in dem Minderungs- und Strafschärfungsgründe gesetzlich verankert werden, könnten die für das Emissionshandelsrecht typischen in Leitlinien der DEHSt, etwa einem Bußgeldkatalog, aufgenommen werden.

► **Einführung eines Bußgeldkatalogs**

Analyse des Rechtsbereichs

Das praktische Bedürfnis nach einem Bußgeldkatalog besteht darin, massenhaft auftretende, gleichgelagerte Sachverhalte mit möglichst geringem Aufwand möglichst gleichmäßig zu erledigen. Die meisten Bußgeldkataloge ergehen in Form von Verwaltungsvorschriften, d. h. verwaltungsinterner Richtlinien, die das Ermessen der Verwaltung lenken. Allgemein sprechen die folgenden **Vorteile** für einen Bußgeldkatalog:

- Verwaltungsvereinfachung und damit Zügigkeit der Fallbearbeitungen;
- Gleichartige und damit auch gerechte Bewertung der einzelnen Fälle;
- Infolgedessen auch geringere Abweichungen innerhalb der Rechtsprechung, welche die Kataloge jedenfalls bis zu einem gewissen Grad berücksichtigen muss;
- Transparenz und Berechenbarkeit für die Adressaten*Adressatinnen.

Demgegenüber lassen sich die folgenden **Nachteile** anführen:

- Ein besonderes Bedürfnis nach Verwaltungsvereinfachung und Gleichartigkeit besteht nur bei massenhaft auftretenden, gleichgelagerten Ordnungswidrigkeiten;
- Im Regelfall der Ausgestaltung als Verwaltungsvorschrift binden Bußgeldkataloge nur die Verwaltung strikt, die Gerichte können dagegen die Angemessenheit des jeweiligen Regelsatzes hinterfragen und ggf. verneinen;
- Bußgeldkataloge bergen das Risiko in sich, Einzelfälle zu pauschalisieren und damit insbesondere die individuelle Vorwerfbarkeit zu vernachlässigen;
- Die Vereinheitlichung der Bußgeldbemessung durch Bußgeldkataloge hat zur Folge, dass es zwischen Behörden keinen Wettbewerb um die „besten“ Lösungen gibt; bei einer zentralen Bußgeldbehörde wie dem UBA spielt dies allerdings keine Rolle.

Verbesserung des Vollzugs

Da in Anbetracht der jüngsten Ausweitung des Emissionshandels davon auszugehen ist, dass es eine ausreichende Vielzahl an gleichgelagerten Fällen geben wird, könnte ein Bußgeldkatalog für den Emissionshandel perspektivisch grundsätzlich hilfreich sein.

Die inhaltlichen Rahmenbedingungen eines solchen Bußgeldkatalogs sollten sich an dem üblichen Aufbau von Bußgeldkatalogen orientieren und im Einzelnen Besonderheiten des Emissionshandels berücksichtigen:

- Allgemeiner Teil mit Grundsatzbestimmungen, z.B. Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich des Katalogs, Vorsatz als Regelfall;
- für den Emissionshandel typische Erhöhungs- und Ermäßigungsgründe sowie Hinweis auf die Abschöpfung nach § 17 Abs. 4 OWiG und dessen Nichtanwendbarkeit in dem Maße, in dem eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht;
- Hinweise auf die entsprechende Geltung der §§ 9, 30 und 130 OWiG und auf wen in den jeweiligen Konstellationen abzustellen ist (beim subjektiven Tatbestand, der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, der Vorwerfbarkeit und den wirtschaftlichen Verhältnissen);
- Hinweis, dass es in den Konstellationen des § 130 OWiG bei Fahrlässigkeit zu einer zweifachen Halbierung des Bußgeldrahmens nach § 130 Abs. 3 S. 2 i. V. mit § 30 Abs. 2 S. 2 OWiG, §§ 49 TEHG, 22 BEHG, § 17 Abs. 2 OWiG kommen kann: Erstens hinsichtlich des Täters*der Täterin der Zuwiderhandlung, zweitens bzgl. der aufsichtspflichtigen Person.

Der eigentliche Bußgeldkatalog sollte aus verschiedenen Spalten bestehen, von denen die wichtigsten die jeweiligen Tatbestände und die dafür vorgesehene Geldbuße enthalten. Dazu können eine Spalte mit der laufenden Nummerierung und eine weitere für Bemerkungen hinzukommen, ggf. auch eine separate für die Rechtsvorschrift, unter die der jeweilige Tatbestand fällt. In der Spalte mit dem jeweiligen Tatbestand sind die verschiedenen Varianten aufzunehmen, die im Tatbestand aufgeführt sind (z.B. einen Emissionsbericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstatten), die durch praxisnahe Fallgruppen ergänzt werden sollten. Hinsichtlich der Gliederung könnte sich der Bußgeldkatalog an die §§ 49 TEHG, 22 BEHG anlehnen oder eine eigene Gliederung für (stationäre) Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr und Brennstoffemissionshandel vorsehen, wie es das TEHG tut. Bei letztgenanntem Vorgehen könnte den jeweiligen Bereichen eine kurze Vorbemerkung vorangestellt werden, in denen auf die Besonderheiten des jeweiligen Bereichs eingegangen wird.

Obwohl dies über die eigentliche Bußgeldzumessung hinausgeht, könnte ein Bußgeldkatalog mit Vorgaben für Verfahrensfragen kombiniert werden, z.B. den Voraussetzungen eines Absehens von der Eröffnung oder Fortsetzung eines Bußgeldverfahrens oder Grundsätzen für die Frage, ob gemäß § 30 Abs. 4 OWiG ein verbundenes Verfahren gegen die juristische Person und ihr Organ oder ein selbständiges Verfahren nur gegen die juristische Person eingeleitet werden soll.

Als weniger aufwändige Alternative zu einem Bußgeldkatalog kommen allgemeine Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Betracht, wie sie das Bundeskartellamt für Kartellordnungswidrigkeiten erlassen hat. Dementsprechend geringer wäre jedoch die erreichte Verwaltungsvereinfachung.

► **Einführung von Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen**

Analyse des Rechtsbereichs

Aufgrund des Opportunitätsprinzips nach § 47 OWiG steht der Verfolgungsbehörde bei ihren Entscheidungen über Einleitung, Durchführung und Gestaltung eines Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens grundsätzlich ein weites Ermessen zu. Grenzen dieses „pflichtgemäßen Ermessens“ ergeben sich insbesondere aus dem Willkürverbot, das eine sachlich vertretbare Entscheidung verlangt, und dem Gleichheitssatz. Bei der Ermessensausübung sind sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, wobei einige Fallgruppen für emissionshandelsrechtliche Bußgeldverfahren besonders in Betracht kommen (siehe unten). Eine Selbstbindung der Verfolgungsbehörde durch Leitlinien ist möglich und wird insbesondere bei Steuerordnungswidrigkeiten praktiziert.

Verbesserung des Vollzugs

Die Einführung von verwaltungsinternen ermessenslenkenden Leitlinien, wann im Rahmen des Opportunitätsprinzips von einer Verfolgung einer emissionshandelsrechtlichen Ordnungswidrigkeit abgesehen werden soll, würde eine einheitliche Verwaltungspraxis schaffen und Entscheidungsprozesse erleichtern. Zudem würden durch das systematische Absehen von der Verfolgung Ressourcen eingespart.

Folgende Fallgruppen des Absehens der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen erscheinen sinnvoll:

- **hoher Ermittlungs- bzw. Aufklärungsaufwand**, d.h. Unverhältnismäßigkeit des Aufwands im Vergleich zur Schwere der Ordnungswidrigkeit;

- **Erheblichkeit**, d.h. Geringfügigkeit der Ordnungswidrigkeit und des öffentlichen Interesses an der Verfolgung. Bei Bußgeldtatbeständen im Zusammenhang mit der Berichterstattungspflicht und kostenlosen Zuteilungen z.B. sollte die Ordnungswidrigkeit nur dann weiterverfolgt werden, wenn der maßgebliche Fehler geeignet ist, später auch tatsächlich zu einer **erheblich geringeren Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten** zu führen;
- **Freiwillige Aufgabe der Zuwiderhandlung** vor Tatbeendigung oder aktive **Mithilfe bei der weiteren Aufklärung** der Ordnungswidrigkeit, sofern nicht das öffentliche Interesse an der Verfolgung überwiegt. Letzteres ist der Fall bei besonders schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten und der Verletzung nachträglich eintretender Mitteilungs- oder Anzeigepflichten;
- Drohende **Verjährung** bei geringer Bedeutung der Ordnungswidrigkeit.

► Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens

Analyse des Rechtsbereichs

Grundsätzlich hängt die Festsetzung der Zahlungspflicht allein davon ab, ob ein objektiver Verstoß gegen die Abgabepflichten der §§ 7 TEHG, 8 BEHG vorliegt. Ausnahmen von der Zahlungspflicht sehen § 46 Abs. 1 S. 3 und 4 TEHG sowie § 21 Abs. 1 S. 3 und 4 BEHG insoweit vor, als der*die Pflichtige über die Emissionen berichtet hat, und für den Fall höherer Gewalt. Im Übrigen kennt das geltende Emissionshandelsrecht lediglich im Bereich des nEHS eine indirekte Bagatellschwelle von 1 t/CO₂, die darauf beruht, dass es Emissionszertifikate nur für volle Tonnenmengen gibt. Da der nEHS im Gegensatz zum EU-ETS 1 nicht europarechtlich vorgeprägt ist, könnte der deutsche Gesetzgeber an sich einen höheren Schwellenwert für die Einleitung von Sanktionsverfahren nach § 21 BEHG festlegen. In Anbetracht der bevorstehenden Überführung des nEHS in den EU-ETS 2 würde sich eine derartige Gesetzesänderung aber nur lohnen, wenn für den Zeitraum danach eine entsprechende Änderung des EU-Rechts erreicht werden könnte.

Für die prinzipielle Möglichkeit, Maßnahmen wie Schwellenwerte unionsweit einzuführen, spricht, dass der EuGH in seinem Billerud-Urteil dem Unionsgesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum eingeräumt hat, der ihn berechtigen würde, in einem inzwischen etablierten System seinen bisherigen strikten Ansatz aufzulockern, sofern er dafür gute Gründe geltend machen könnte.

Regelungsvorschläge

Im Rahmen der Mitwirkung Deutschlands bei der Willensbildung der EU könnten die deutschen Vertreter*innen in den EU-Gremien somit auf die Einführung von Schwellenwerte hinwirken, sofern dies sinnvoll erscheint. Allerdings sprechen weder der Gesichtspunkt des gezielten Einsatzes knapper Ressourcen noch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für die Einführung derartiger Schwellenwerte. Ersteres nicht, weil einerseits die Feststellung der Zahlungspflicht anhand des verifizierten Emissionsberichts keinen nennenswerten Aufwand verursacht, andererseits die Pflicht zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten und der damit verbundene Vollzugsaufwand bestehen bleiben. Auch die Unverhältnismäßigkeit einer Zahlungspflicht für jede Berechtigung bzw. jedes Zertifikat, die bzw. das zu wenig abgegeben wird, vermag nicht recht einzuleuchten, da deren Anzahl die Gesamthöhe der Zahlungspflicht bestimmt und es angesichts des verifizierten Emissionsberichts auch keine Unsicherheit über die abzugebende Menge gibt. Außerdem würde die Einführung

von Schwellenwerten die Funktion der Zahlungsverpflichtung als präventives Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht abschwächen. Im Ergebnis kann diese Option daher nicht empfohlen werden.

► Vorschläge zu Fällen mit Auslandsbezug

Analyse des Rechtsbereichs

Insbesondere bei Luftfahrzeugbetreibern und Schifffahrtsunternehmen, perspektivisch aber auch bei Importeuren von CBAM-Produkten, kommt es regelmäßig vor, dass Adressaten*Adressatinnen bußgeldbewehrter Pflichten ihren Sitz im EU- oder sonstigem Ausland haben. Dies erschwert die Ermittlung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden.

Bei der Zustellung von Schriftstücken wie dem Anhörungsbogen oder dem Bußgeldbescheid kommen sowohl Maßnahmen der Verfahrenssicherung nach § 49 Abs. 1 OWiG i. V. mit § 132 Abs. 1 StPO als auch eine Zustellung im Ausland nach § 51 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 9 VwZG in Betracht. Da beide Regelungen die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten ermöglichen, jedoch unter unterschiedlichen Voraussetzungen (dringender Tatverdacht und richterliche Anordnung nach § 132 StPO, behördliche Anordnung nach § 9 VwZG), ist ihr Verhältnis zueinander zu klären – die umstrittene Anwendbarkeit von § 132 StPO auf Konstellationen, in denen sich die beschuldigte Person im Ausland befindet, vorausgesetzt. Für den Vorrang der behördlichen Anordnung nach § 9 VwZG spricht, dass § 51 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 9 VwZG eine „anderweitige Regelung“ i. S. des § 46 Abs. 1 OWiG darstellen dürfte.

Im Übrigen stellt sich die Frage, inwieweit die zuständige deutsche Behörde bei Ermittlungen und Ahndungen von Ordnungswidrigkeiten und Vollstreckungen von Bußgeldbescheiden im Ausland Rechts- bzw. Amtshilfe der ausländischen Behörden in Anspruch nehmen kann. Hierfür sind verschiedene Regelungen des europäischen bzw. internationalen Rechts relevant:

- **Amts- und Rechtshilfe für Zustellungen und Auskünfte in Verwaltungssachen:**
 - Europäisches Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland – EÜZV;
 - Europäisches Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland – EÜABV.
- **Rechtshilfe zur Ermittlung und Vollstreckung von Bußgeldern im EU-Ausland:**
 - Für **Ermittlungen einer Ordnungswidrigkeit** Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen – EEA-Richtlinie;
 - Für die **Vollstreckung von Bußgeldbescheiden** EU-Rahmenbeschluss 2005/241/JI – EU-Vollstreckungsabkommen bzw. Rahmenbeschluss Geld.
- **Allgemeine Rechtshilfe im Ausland in Strafsachen:**
 - Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen – EuRhÜbk;
 - Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ;
 - Ggf. weitere Rechtshilfeverträge;
 - Rechtshilfe nach völkerrechtlichen Prinzipien.
- **Internationale Fahndung nach Personen:**

- Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung von Personen nach den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren – RiStBV.

Regelungsvorschläge

Zunächst erscheint eine gesetzliche Klarstellung in folgenden unklaren Fällen sinnvoll, um für die vollziehende Behörde und die betroffenen Unternehmen Rechtsklarheit zu schaffen:

- **Anwendbarkeit von § 132 StPO** (i.V. mit § 46 OWiG), wenn sich die beschuldigte Person nicht in Deutschland aufhält? Eine solche Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 132 StPO erfolgen.
- **Verhältnis zwischen § 46 OWiG i.V. mit § 132 StPO und § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG**, wenn es um die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten geht? Eine Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 51 OWiG erfolgen.

Darüber hinaus könnte für Unternehmen mit Sitz im Ausland die **Pflicht** eingeführt werden, **im Inland einen (Zustellungs-)Bevollmächtigten*eine (Zustellungs-)Bevollmächtigte anzugeben**, wie dies z.B. in § 25 Abs. 1 Nr. 5 KrWG vorgesehen ist. Dabei sollte klargestellt werden, dass die Pflicht nur erfüllt ist, wenn auch de facto eine Zustellungsmöglichkeit besteht, etwa über einen Geschäftsraum.

Flankierend dazu sollte in Entsprechung zu § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG ein **an die bevollmächtigte Person im Inland gerichteter, neuer Bußgeldtatbestand** geschaffen werden, um Verstöße dieser Person gegen ihre eigenen Pflichten zu ahnden.

Gegen die Einführung eines*einer „emissionshandelsrechtlichen Beauftragten“ nach dem Vorbild des*der steuerlichen Beauftragten nach § 8 LuftVStG spricht dagegen, dass die emissionshandelsrechtlichen Pflichten so eng mit dem tatsächlichen Betrieb der Unternehmen verzahnt sind, dass das Risiko von Fehlinformation bei einer Weiterleitung über den Beauftragten*die Beauftragte bestände.

Verbesserung des Vollzugs

Daneben könnte ein **Leitfaden** als weitere Hilfe für den Vollzug erstellt werden, der z.B. folgende Themen umfasst:

- **„Zustellung im Ausland Schritt für Schritt“**: Beschreibung der erforderlichen Schritte, um ein Dokument im EU- oder Nicht-EU-Ausland zuzustellen, und Darstellung der nach Rechtsauffassung der DEHSt im Rahmen der Zustellung nach § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG geltenden internationalen Abkommen;
- **Ermittlungsmaßnahmen innerhalb der EU** nach der EEA-Richtlinie;
- **Vollstreckung im EU-Ausland**: Vereinfachte Darstellung, wie die Vollstreckung auf Grundlage des EU-Vollstreckungsabkommens bzw. des Rahmenbeschlusses Geld in anderen Mitgliedstaaten erfolgen kann.

Ein solcher Leitfaden würde den Kenntnisstand und die aktuelle Vollzugspraxis innerhalb der DEHSt festhalten und so die Arbeit der sachbearbeitenden Behördenmitarbeitenden beim Betreiben von Zustellungsverfahren und Ermittlungs- bzw. Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland erleichtern.

Summary

Objectives and contents of the research report

Operators of stationary installations and aircraft covered by the European Emissions Trading System (EU ETS), those responsible for national emissions trading, and shipping companies under the MRV Maritime Transport Regulation are all bound by a range of compliance obligations. These include, in particular, requirements related to monitoring, reporting, and the surrender of allowances or emission certificates. Non-compliance may result in administrative penalties and fines. The German Greenhouse Gas Emissions Trading Act (TEHG) penalty regime has so far contributed to the effectiveness of the EU ETS 1. A comparable penalty mechanism has been introduced under the national emissions trading system (nEHS), which, unlike the EU ETS 1, is not subject to EU legal requirements.

The most recent reforms to emissions trading at EU level (the gradual inclusion of maritime transport, introduction of the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), introduction of upstream emissions trading for buildings, road transport and smaller industrial and energy installations (EU ETS 2) and reform of the rules for aviation) will significantly broaden the scope of compliance obligations. These changes are also expected to increase the number of obligated parties operating outside German jurisdiction.

These regulations have been implemented by the TEHG EU Alignment Act 2024 of 27 February 2025. This provides for a new basic structure for the TEHG, in which the four sub-areas of future EU emissions trading (stationary installations, aviation, maritime transport as sub-areas of EU ETS 1 and fuel emissions trading as part of EU ETS 2) are each regulated in a separate subsection of Section 4. In addition, the Act provides for the transfer of national emissions trading under the BEHG to EU ETS 2.

The aim of this study is to analyse the current sanctions regime in emissions trading in light of recent developments and, on this basis, to propose measures for a more effective sanctions regime. This includes proposals for more effective enforcement of existing regulations on the one hand, and proposals for reforms to these regulations on the other. The analysis and proposals for further development do not cover all sanctions under Sections 45 et seq. TEHG and Sections 20 et seq. BEHG, but are limited to the provisions on administrative fines in Sections 49 TEHG and 22 BEHG and the excess emissions penalty payment obligations under Sections 46(1) TEHG and 21(1) BEHG. The study therefore focuses on administrative offence law.

Furthermore, the analysis of the current sanctions regime – and the proposals for further development based on it – are limited to legal aspects which, in the opinion of the German Emissions Trading Authority (DEHSt), have the potential to impair the effectiveness of the enforcement of the current sanction rules.

Results of the research report

► **Proposals for administrative fines against legal entities and associations of persons**

Analysis of the legal area

The entities subject to obligations under the TEHG and BEHG that may give rise to administrative fines are typically legal persons or associations of persons acting through their representatives or agents, as defined in Section 9 of the Administrative Offences Act (OWiG). In practice, however, delegations of responsibility below management level are also common, particularly in the area of emissions trading, where entities are required to monitor emissions

and submit emissions reports. If the necessary and appropriate supervisory measures have been omitted and the employee violates the operational obligations of the TEHG and BEHG, an administrative offence under Section 130 OWiG may be considered, which may also be the basis for a corporate fine under Section 30 OWiG. Case law and legal literature have developed case groups to specify the requirements of Section 130 OWiG. In a ruling by the Dessau-Roßlau Local Court, which was confirmed by the Naumburg Higher Regional Court, it was clarified that the obligation to prepare an emissions report may be delegated and that an error on the part of the employee cannot automatically be attributed to the company management. Based on this case law, it is difficult in practice for the DEHSt to prove errors in the delegation of duties to employees below management level.

Regulatory proposals

To encourage companies to invest more substantially in compliance measures, the introduction of a compliance system prior to an infringement ('pre-offence compliance') or the enhancement of an existing system following a violation ('post-offence compliance') should be legally recognised as a mitigating factor - a so-called 'compliance defence.' Section 81d (1) sentence 2 nos. 4 and 5 GWB serve as a model for this. Based on Section 81d GWB, compliance defence could be included in a provision on the assessment of fines in the TEHG, unless a corresponding provision for corporate sanctions in general is adopted in the course of implementing the amended EU Environmental Criminal Law Directive (2024/1203). The amount of the reduction in fines could be standardised in DEHSt guidelines, such as a catalogue of fines.

Improvements in enforcement

If formal legal recognition of the compliance defence proves politically unfeasible, its consideration could nonetheless be incorporated into DEHSt enforcement practice through internal guidance documents. In addition, in the event of violations within the scope of a delegation of tasks, it is advisable to consult with company management and demand compliance measures to prevent future violations. Where possible, the DEHSt could also provide companies with advice on how they could improve in the future. In addition, the DEHSt could make more frequent use of its supervisory powers under Sections 12 (2) and (3) TEHG and 14 (2) BEHG, e.g. on a random basis, although this would require the necessary resources.

► **Proposals for distinguishing between intent and negligence and (alleged) errors of law in a particularly technical and complex area**

Analysis of the legal area

As in criminal law, the distinction between conditional intent and conscious negligence is difficult to make in administrative offence law. This is particularly true in a highly technical area such as emissions trading, where complexity increases the risk of error. Since the obligations subject to fines under the TEHG and the BEHG are predominantly special offences, it must be carefully determined whose conduct is relevant in the constellations of Sections 9, 14 (1) and 130 OWiG. The degree of familiarity of the perpetrator with the relevant technical equipment is a particularly important criterion for differentiation, but other criteria such as avoidance or risk reduction behaviour or the existence of a plausible motive are also taken into account.

In the context of emissions trading, the distinction between a factual error that excludes intent and a legal error typically arises in connection with authorisation or notification requirements, as well as in relation to provisions that merely reference the content of other (administrative) regulations. The legal treatment of such errors varies depending on the specific circumstances. The distinction between avoidable and unavoidable error of law depends primarily on the scope

of the duty to inquire, which is determined, among other things, by the size of the company. Relevant insights can also be drawn from civil case law relating to the so-called ‘diesel scandal,’ which held that an error may be considered unavoidable if, within a company structured by division of labour, all individuals involved in assessing the admissibility of the emission control system assumed in good faith that no unlawful conduct had occurred.

Improvements in enforcement

Since the perpetrator’s intent must be proven on a case-by-case basis in each individual proceeding, proposed legal regulations to distinguish between intent and negligence are of no help. The same applies to the determination of errors at the level of intent or fault.

However, the development of a guidance document outlining criteria for such distinctions – potentially including illustrative case examples – could serve as a valuable enforcement tool, particularly for administrative offences under emissions trading law. Such guidance could address the specific characteristics of certain administrative offences and distinguish between different categories of offenders (companies, senior or authorised representatives, ordinary employees). The guidelines would be aimed at both DEHSt employees and the companies concerned, which would thus be informed in a transparent manner about the (legal) views of the DEHSt.

For example, a guidance document could contain the following:

- Indications for and against intent in particularly practice-relevant constellations, e.g. special knowledge or a high degree of familiarity with the technical equipment required for emissions reporting or orientation towards an existing compliance system;
- A description of frequently occurring errors of law and advice on how to avoid them;
- Indications of an unavoidable error of law;
- Special features of task delegation.

The added value of such guidelines depends on its practical utility for both DEHSt and the regulated entities. From the companies’ perspective, the inclusion of certain indicators of intent – particularly in-depth technical knowledge or a high level of familiarity with relevant systems – could prove problematic. There is a risk that such indicators might have a counterproductive effect by creating the impression that training and capacity-building measures could increase legal exposure, thereby discouraging desirable compliance efforts. For the DEHSt, the added value of a guideline depends primarily on the frequency with which demarcation issues and errors occur in practice. If intentional acts are rather rare, which is supported by the general prevalence of negligence in legal practice regarding administrative offences in addition to compliance measures taken by companies, an alternative option would be to consider creating guidelines with points of reference for determining allegations of negligence.

► **Proposals for the involvement of external verifiers**

Analysis of the legal area

Emissions trading law provides for independent external verifiers to validate the information provided by the operator. In particular, the emissions verified in the emissions report are decisive in determining whether the operator is liable for the payment of an excess emissions penalty under Sections 46 TEHG and 21 BEHG. However, it remains legally contentious whether errors made by the verifiers that lead to an incorrect emissions report constitute an administrative offence under Sections 49(1)(1) TEHG and 22 BEHG. It is generally accepted that

such errors cannot generally be attributed to the plant operator. However, attribution is unclear if errors on the part of the company management were the cause of the errors made by the verifying agency. While some argue that this is consistent with the obligation to pay excess emissions penalties, the convincing counter-opinion considers an administrative offence to be possible if the management can be proven to have been at least negligent. Since the verifiers only perform their tasks in the public interest, claims for official liability by plant operators are largely excluded. However, recourse claims can generally be agreed upon when commissioning the verifiers.

Regulatory proposals

It would be advisable to first clarify in Section 30 (1) No. 5 OWiG that auditors and other external experts who are required by law to be involved in the fulfilment of obligations (including in the context of emissions reporting) do not fall within the category of persons whose actions can be attributed to the legal entity concerned pursuant to Section 30 (1) OWiG. Such an amendment would make explicit that companies cannot be held liable for manifest errors committed by external verifiers. On the other hand, the added value of clarifying that the wording in Sections 14 (3) TEHG, 15 (1) sentence 3 BEHG ('The verifiers shall perform the tasks assigned to them only in the public interest.') excludes the official liability of the state is likely to be low, given the almost unanimous literature on this subject.

It would also be conceivable to include a good faith element in the sanction provisions of Sections 46 TEHG and 21 BEHG, with the result that an obviously incorrect verification report would only preclude the possibility of penalties if the operator or senior employees involved in reporting were acting in good faith with regard to the accuracy of the report. However, several arguments weigh against this approach. These include the need for prior adaptation of the ETS Directive and the fact that this would counteract the original purpose of involving external and independent verifiers, which is to achieve greater assurance of accuracy compared to the operator's own monitoring.

On the other hand, it is a widely held view that, under current law, administrative fines may be imposed on companies or their senior employees for incorrect emissions reports if they have caused errors on the part of the verifiers in a culpable manner. Nonetheless, as this legal position remains subject to debate, it would be prudent to clarify in legislation that, unlike the strict liability regime for excess emissions penalties, the imposition of administrative fines on operators or their senior personnel is not precluded by an (incorrect) verification report issued by the verifier. This does not change the challenge for enforcement practice of proving culpable conduct (intent or negligence) in addition to the objective existence of an error.

► **Proposals for mitigating and aggravating factors in the assessment of administrative fines**

Analysis of the legal area

According to Section 17 (3) OWiG, the amount of the fine within the applicable penalty range is primarily determined by the significance of the administrative offence and the individual culpability. Of the practical criteria that have been developed to specify these requirements, the following grounds for reduction and aggravation are most important in emissions trading law:

- The extent of the benefits obtained or the amount of damage caused, in particular the value of emission allowances or certificates saved or obtained free of charge,
- The duration of the administrative offence,

- The frequency of previous comparable offences for which there is no prohibition on use,
- The establishment of a fundamentally suitable compliance system,
- Constructive post-offence behaviour, in particular the improvement of an existing compliance system and cooperation in clarifying the administrative offence,
- The motivation of the perpetrator, such as acting to avoid emergency-like economic situations.

Another factor in the assessment of fines is the disgorgement of the economic benefits of the offence pursuant to Section 17 (4) OWiG. In the case of emissions trading, this raises the question of whether it is possible to disgorge the value of allowances or emission certificates saved as a result of inaccurate emissions reporting, since the missing allowances or emission certificates must still be surrendered retroactively. In line with a convincing view on the disgorgement of civil law claims for damages, according to which disgorgement is no longer possible after these claims have been established beyond dispute, the legal obligation to surrender the allowances retrospectively precludes disgorgement to an even greater extent.

Regulatory proposals

As mentioned above, it has been proposed that compliance defence be recognised as a legal mitigating factor in the assessment of fines. If this is implemented in the TEHG, the most important mitigating and aggravating factors for violations of Section 49 TEHG should be listed in accordance with Section 81d (1) sentence 2 GWB.

Within the framework of such a regulation, it should also be clarified that the skimming of economic benefits pursuant to Section 17 (4) OWiG is not applicable if there is an obligation to subsequently surrender allowances or emission certificates pursuant to Sections 46 (1) sentence 4 TEHG and 21 (1) sentence 4 BEHG. Furthermore, and in line with Section 81d (2) sentence 1 GWB, it could be clarified that the economic circumstances of the company or association of companies are decisive when determining the corporate fine under Section 30 OWiG.

Conversely, if compliance defence is instead included as a mitigating factor in comprehensive regulations on corporate sanctions as part of the implementation of the amended EU Environmental Criminal Law Directive, additional regulations on typical mitigation and aggravating factors under emissions trading law are unnecessary.

Improvements in enforcement

Regardless of the extent to which grounds for mitigation and aggravation are enshrined in law, those typical of emissions trading law could be included in DEHSt guidelines, such as a catalogue of administrative fines.

► **Introduction of a catalogue of administrative fines**

Analysis of the legal area

The practical rationale for introducing a catalogue of administrative fines lies in the need to process a large volume of comparable cases as consistently and efficiently as possible. Most catalogues of fines take the form of administrative regulations, i.e. internal administrative guidelines that guide the discretion of the administration. In general, the following advantages speak in favour of a catalogue of administrative fines:

- Simplification of administration and thus speedier case processing,
- Consistent and therefore fair assessment of individual cases,

- As a result, fewer discrepancies within case law, which must take the catalogues into account to a certain extent,
- Transparency and predictability for the addressees.

On the other hand, the following disadvantages can be cited:

- There is only a particular need for administrative simplification and uniformity in the case of mass occurrences of similar administrative offences,
- As a rule, when designed as administrative regulations, catalogues of administrative fines are only strictly binding on the administration, whereas the courts can question the appropriateness of the respective standard rate and, if necessary, reject it,
- Catalogues of administrative fines carry the risk of generalising individual cases and thus neglecting individual culpability in particular,
- The standardisation of fine assessment through catalogues of administrative fines means that there is no competition between authorities for the 'best' solutions; however, this is not an issue for a central fine authority such as the UBA.

Improvements in enforcement

Given the recent expansion of emissions trading, it can be expected that a sufficient number of comparable cases will arise over time. In this context, the development of an administrative fines catalogue specific to emissions trading could prove beneficial in the long term.

The content of such a catalogue of fines should be based on the usual structure of catalogues of administrative fines and take into account the specific features of emissions trading:

- General section with basic provisions, e.g. definitions, scope of application of the catalogue, intent as the rule,
- Reasons for increases and reductions typical for emissions trading, as well as reference to disgorgement pursuant to Section 17 (4) OWiG and its non-applicability to the extent that there is an obligation to subsequently surrender allowances or emission certificates pursuant to Sections 46 (1) sentence 4 TEHG, Section 21 (1) sentence 4 BEHG,
- References to the corresponding applicability of Sections 9, 30 and 130 OWiG and to whom to refer in the respective constellations (in the case of subjective elements of the offence, the significance of the administrative offence, culpability and economic circumstances),
- Reference to the fact that in the constellations of Section 130 OWiG, in the case of negligence, the fine may be halved twice in accordance with Section 130 (3) sentence 2 in conjunction with Section 30 (2) sentence 2 OWiG, Sections 49 TEHG, 22 BEHG, Section 17 (2) OWiG: firstly, with regard to the perpetrator of the offence, and secondly, with regard to the person responsible for supervision.

The actual catalogue of administrative fines should consist of several columns, the most important of which contain the respective offences and the fines prescribed for them. In addition, there may be a column with sequential numbering and another for comments, and, if necessary, a separate column for the legal provision under which the respective offence falls. The column containing the respective offence should include the various variants listed in the offence (e.g. failure to submit an emissions report, submission of an incorrect, incomplete or late report), which should be supplemented by practical case groups. In terms of structure, the catalogue of administrative fines could be based on Sections 49 TEHG and 22 BEHG or provide

for a separate structure for (stationary) installations, air transport, maritime transport and fuel emissions trading, as is the case with the TEHG. In the latter case, the respective areas could be preceded by a brief preliminary remark addressing the specific features of the respective area.

Although this goes beyond the actual assessment of fines, a catalogue of administrative fines could be combined with guidelines for procedural issues, e.g. the conditions for refraining from initiating or continuing fine proceedings or principles for determining whether, pursuant to Section 30 (4) OWiG, joint proceedings should be initiated against the legal entity and its organ or independent proceedings should be initiated against the legal entity alone.

As a less resource-intensive alternative to a catalogue of fines, general guidelines on the assessment of fines, such as those issued by the Federal Cartel Office for antitrust violations, could be considered. However, such an approach would result in a correspondingly lower degree of administrative streamlining and simplification.

► **Introduction of guidelines for refraining from prosecution on factual and other grounds**

Analysis of the legal area

Based on the principle of expediency under Section 47 OWiG, the prosecuting authority has broad discretion in its decisions on the initiation, conduct and structure of administrative offence proceedings. The limits of this 'discretion in accordance with duty' arise in particular from the prohibition of arbitrariness, which requires an objectively justifiable decision, and the principle of equality. When exercising discretion, all circumstances of the individual case must be taken into account, with some case groups being particularly relevant for administrative fine proceedings under emissions trading law (see below). The prosecuting authority may bind itself by guidelines, which is particularly common in cases of tax offences.

Improvements in enforcement

The introduction of internal administrative guidelines on when to refrain from prosecuting administrative offences under emissions trading law in accordance with the principle of expediency would create uniform administrative practice and facilitate decision-making processes. In addition, systematically refraining from prosecution would save resources.

The following groups of cases in which prosecution should be waived for factual and other reasons appear reasonable:

- High investigation or clarification costs, i.e. disproportionate costs in relation to the severity of the administrative offence,
- Significance, i.e. minor nature of the administrative offence and public interest in prosecution. In the case of offences subject to fines in connection with reporting obligations and free allocations, for example, the administrative offence should only be prosecuted if the relevant error is likely to actually lead to a significantly lower allocation of allowances or emission certificates at a later date,
- Voluntary cessation of the offence before it is completed or active assistance in further clarifying the administrative offence, unless the public interest in prosecution outweighs this. The latter is the case for particularly serious administrative offences and the violation of subsequent notification or reporting obligations,
- Impending statute of limitations in cases of minor administrative offences.

► Introduction of thresholds for initiating proceedings to impose excess emissions penalties

Analysis of the legal area

In principle, the obligation to pay excess emissions penalties is determined solely by the existence of an objective breach of the surrender obligations set out in Section 7 TEHG and Section 8 BEHG. Exceptions to the payment obligation are provided for in Section 46 (1) sentences 3 and 4 TEHG and Section 21 (1) sentences 3 and 4 BEHG insofar as the obligated party has reported the emissions and in cases of force majeure. Beyond this, emissions trading legislation recognises only an indirect *de minimis* threshold of 1 t/CO₂ under the nEHS, which results from the fact that allowances are issued exclusively in whole-tonne units. Since the nEHS, unlike the EU ETS 1, is not predefined by European law, the German legislature could, in principle, establish a higher threshold for the initiation of sanction proceedings under Section 21 BEHG. However, in view of the imminent transfer of the nEHS to the EU ETS 2, such a change in the law would only be worthwhile if a corresponding change in EU law could be achieved for the period thereafter.

Supporting the feasibility of such an EU-wide approach is the European Court of Justice's *Billerud* ruling, in which the Court granted the EU legislature broad discretion in establishing appropriate penalties. The ruling would allow the legislature to soften its previously strict approach within a now well-established system, provided that such a shift is justified by compelling reasons. This precedent thus supports the principle of introducing harmonised measures, such as thresholds, across the EU.

Regulatory proposals

As part of Germany's involvement in the EU's decision-making process, German representatives in EU institutions could therefore advocate for the introduction of thresholds, where such an approach appears sensible. However, neither the targeted use of limited administrative resources nor the principle of proportionality provides a compelling justification for introducing such thresholds. The resource-efficiency is unconvincing, as determining the obligation to pay excess emissions penalties – based on the verified emissions report – entails minimal administrative effort. Moreover, the obligation to retrospectively surrender missing allowances or emission certificates, along with the associated enforcement costs, would continue to apply regardless of any threshold. Likewise, concerns about proportionality are not persuasive. The argument that it is disproportionate to impose excess emissions penalties for the surrender shortfall of even a single allowance or certificate does not hold, given that the number of missing units directly determines the amount of the penalty. Furthermore, the emissions report has already been externally verified, eliminating uncertainty about the surrender quantity. Furthermore, the introduction of thresholds would weaken the function of the obligation to pay excess emissions penalties as a preventive means of pressure and coercion to enforce the obligation to surrender allowances. As a result, this option cannot be recommended.

► Proposals for cases with international implications

Analysis of the legal area

Particularly in the case of aircraft operators and shipping companies, but also potentially in the case of importers of CBAM products, it is common for parties subject to obligations subject to fines to be based in the EU or other foreign countries. This makes it difficult to investigate and punish administrative offences and to enforce fines.

When serving documents such as the hearing form or the fine notice, both measures to secure the proceedings pursuant to Section 49 (1) OWiG in conjunction with Section 132 (1) StPO and service abroad pursuant to Section 51 (1) OWiG in conjunction with Section 9 VwZG may be considered. Since both provisions allow for the appointment of an authorised representative for service, but under different conditions (strong suspicion and judicial order pursuant to Section 132 StPO, official order pursuant to Section 9 VwZG), their relationship to each other must be clarified – provided that Section 132 StPO is applicable to situations in which the accused person is abroad, which is controversial. The primacy of the official order pursuant to Section 9 VwZG is supported by the fact that Section 51 (1) OWiG in conjunction with Section 9 VwZG is likely to constitute an ‘other provision’ within the meaning of Section 46 (1) OWiG.

Furthermore, the question arises as to the extent to which the competent German authority can request legal or administrative assistance from foreign authorities in investigating and punishing administrative offences and enforcing fines abroad. Various provisions of European and international law are relevant in this regard:

- ▶ **Administrative and legal assistance for service of documents and information in administrative matters:**
 - European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters Abroad,
 - European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters.
- ▶ **Mutual assistance in the investigation and enforcement of fines in other EU countries:**
 - For investigations of administrative offences Directive 2014/41/EU regarding the European Investigation Order in criminal matters – EIO Directive,
 - For the enforcement of fines Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties.
- ▶ **General mutual legal assistance abroad in criminal matters:**
 - European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters,
 - Schengen Implementation Convention – CISA,
 - Other mutual legal assistance treaties, if applicable,
 - Mutual legal assistance in accordance with principles of international law.
- ▶ **International search for persons:**
 - Alert for the purpose of determining the whereabouts of persons in accordance with the Instructions on Criminal Procedure and Administrative Fines Procedure – RiStBV.

Proposed regulations

As a first step, it would be advisable to clarify the legal framework in certain ambiguous cases, in order to provide greater legal certainty for both enforcement authorities and the obligated entities concerned:

- Applicability of Section 132 StPO (in conjunction with Section 46 OWiG) if the accused person is not in Germany? Such clarification would have to be made in the context of a new regulation or amendment to Section 132 StPO.
- Relationship between Section 46 OWiG in conjunction with Section 132 StPO and Section 51 OWiG in conjunction with Section 9 VwZG when it comes to the appointment of an authorised representative for service of process? Clarification would have to be provided in the context of a new regulation or amendment to Section 51 OWiG.

In addition, companies based abroad could be required to designate an authorised representative for service of process in Germany, as provided for in Section 25(1) No. 5 of the Waste Management Act (KrWG), for example. It should be clarified that this obligation is only deemed fulfilled if there is a de facto possibility of service, for example via business premises.

Furthermore, in accordance with Section 69 (1) No. 8 KrWG, a new offence provision should be introduced targeting the authorised representative in Germany. This provision would enable the imposition of administrative fines for breaches of the representative's own statutory obligations.

The introduction of an 'emissions trading representative' modelled on the tax representative under Section 8 of the Aviation Tax Act (LuftVStG) is opposed by the fact that emissions trading obligations are so closely intertwined with the actual operation of the companies that there would be a risk of misinformation if they were forwarded via the representative.

Improvements in enforcement

In addition, guidelines could be drawn up as further assistance for enforcement, covering topics such as the following:

- 'Step-by-step service abroad': Description of the steps required to serve a document in another EU or non-EU country and presentation of the international agreements applicable to service under Section 51 of the Administrative Offences Act (OWiG) in conjunction with Section 9 of the Administrative Offences Enforcement Act (VwZG) according to the legal opinion of the DEHSt,
- Investigative measures within the EU under the EIO Directive,
- Enforcement in other EU countries: Simplified description of how enforcement can be carried out in other Member States on the basis of Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties.

Such a guide would record the current state of knowledge and enforcement practice within the DEHSt, thereby facilitating the work of the administrative staff responsible for conducting service procedures and investigation or enforcement measures abroad.

1 Einleitung

Die Betreiber von stationären Anlagen und Luftfahrzeugen im Europäischen Emissionshandel, die Verantwortlichen im nationalen Emissionshandel und die Schifffahrtsunternehmen unter der MRV-Seeverkehrsverordnung unterliegen einer Reihe von sanktions- und bußgeldbewährten Pflichten, insbesondere zur Überwachung, Berichterstattung und Abgabe von Berechtigungen bzw. Emissionszertifikaten. Für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen ist gemäß §§ 11 Abs. 1 Nr. 4 TEHG¹, 13 Abs. 1 BEHG² grundsätzlich das Umweltbundesamt (UBA) zuständig,³ das diese Zuständigkeit über seinen Fachbereich Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) wahrnimmt.

Das Sanktionsregime des TEHG⁴ hat maßgeblich zur Wirksamkeit des EU-ETS 1 beigetragen, da „[d]ie Einhaltung der Emissionsobergrenze [...] systemimmanent sichergestellt [wird] und [...] nur dann gefährdet [wäre], wenn das Kontroll- und Sanktionssystem nicht funktionierte.“⁵

Ein vergleichbarer Sanktionsmechanismus (§§ 20 ff. BEHG) wurde im nationalen Emissionshandel (nEHS) eingeführt, mit dem bedeutsamen Unterschied, dass insoweit keine EU-rechtlichen Vorgaben gelten.

Der Anwendungsbereich sanktions- und bußgeldbewährter Pflichten wurde durch die neuesten Reformen des Emissionshandels auf EU-Ebene erheblich ausgeweitet. Dies erfolgte durch Änderungen der Richtlinie (EU) 2003/87/EG (im Folgenden: EH-RL)⁶ insbesondere auf folgende Weise:⁷

- ▶ Schrittweise Einbeziehung des Seeverkehrs ab 2024 mit steigender Abgabepflicht bis 2026;
- ▶ Seit Oktober 2023 Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) mit Berichtspflicht und ab 2026 Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten;
- ▶ Ab 2027 Einführung eines Upstream-Emissionshandels für Gebäude, Straßenverkehr und kleineren Industrie- und Energieanlagen (EU-ETS 2) mit Berichtspflicht ab 2024;
- ▶ Reform der Regeln für den Luftverkehr, u.a. durch die Implementierung des Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) für Flüge von und zu Drittstaaten im EWR.

Die Umsetzung dieser Regelungen erfolgte durch das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 vom 27.02.2025.⁸ Dieses sieht eine neue Grundstruktur für das TEHG vor, in der die vier Teilbereiche des zukünftigen EU-Emissionshandels (stationäre Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr

¹ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70), ersetzt Gesetz 2129-55 vom 21.7.2011 I 1475 (TEHG 2011).

² Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), zuletzt geändert durch Artikel 2 des TEHG-Europarechtsanpassungsgesetzes 2024 vom 27.02.2025 (BGBl. I Nr. 70).

³ Zu den Ausnahmen siehe § 11 Abs. 1 Nr. 2 und 3 TEHG.

⁴ Bisher §§ 29 ff. TEHG a. F., jetzt §§ 45 ff. TEHG.

⁵ Siehe Weinreich (2024), Vorb. Rn. 12.

⁶ Siehe Richtlinie (EU) 2023/958 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag des Luftverkehrs zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasiereten Mechanismus, ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 115 und Richtlinie (EU) 2023/959 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 134.

⁷ Siehe dazu <https://www.umweltbundesamt.de/themen/der-eu-emissionshandel-wird-umfassend-reformiert> (zuletzt aufgerufen am 20.9.2024).

⁸ Gesetz zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) vom 27.02.2025, BGBl. I Nr. 70 vom 05.03.2025.

als Teilbereiche des EU-ETS 1 und (Brennstoffemissionshandel als Bestandteil des EU-ETS 2) jeweils in einem eigenen Teilabschnitt von Abschnitt 4 geregelt sind. Außerdem legt das Gesetz die Überführung des nationalen Emissionshandels nach dem BEHG in den EU-ETS 2 an.⁹

Diese Erweiterungen werden voraussichtlich auch die Anzahl der nicht im deutschen Hoheitsgebiet ansässigen Verpflichteten erhöhen.

Ziel dieser Studie ist es, vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen das geltende Sanktionsregime im Emissionshandel zu analysieren (Kap. 2) und darauf aufbauend Vorschläge für ein wirksameres Sanktionsregime zu unterbreiten (Kap. 3). Dies umfasst einerseits Vorschläge für einen wirksameren Vollzug der bestehenden Regelungen, andererseits Vorschläge für Reformen dieser Regelungen. Dabei umfassen Analyse und Weiterentwicklungsvorschläge nicht alle Sanktionen der §§ 45 ff. TEHG und §§ 20 ff. BEHG, sondern beschränken sich auf die Bußgeldvorschriften der §§ 49 TEHG, 22 BEHG und die Zahlungspflichten nach §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 BEHG.

Zudem kann die Analyse des geltenden Sanktionsregimes und darauf aufbauender Weiterentwicklungsvorschläge im Rahmen dieser Studie nicht in umfassender Weise erfolgen, sondern beschränkt sich auf rechtliche Aspekte, die aus Sicht der DEHSt das Potenzial bergen, die Wirksamkeit des Vollzugs der geltenden Sanktionsregeln zu mindern.

⁹ Siehe BT-Drs. 20/13585, S. 56.

2 Darstellung und Analyse des bestehenden Sanktionsregimes im Emissionshandelsrecht

2.1 Überblick über das Sanktionsregime im Emissionshandelsrecht

Die bisher im Abschnitt 6 des TEHG geregelten Sanktionen (§§ 29-32) befinden sich nun modifiziert im Abschnitt 5 in den §§ 45-49 TEHG. Daneben gelten die Sanktionen des BEHG in den §§ 20-22 bis zum vollständigen Übergang des nEHS in den EU-ETS 2 weiter (dazu gleich).

Im Überblick sind die folgenden Sanktionen für Verstöße gegen TEHG und BEHG vorgesehen:

- ▶ Zur Durchsetzung der **Berichtspflicht** nach §§ 5 TEHG,¹⁰ 7 BEHG:
 - Kontosperrung nach §§ 45 TEHG, 20 BEHG mit der Folge, dass Berechtigungen bzw. Emissionszertifikate nicht auf ein anderes Konto transferiert werden können;
 - Bußgeld nach §§ 49 Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit Abs. 2, Abs. 3 Nr. 9, Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 TEHG, 22 Abs. 1 und 2 BEHG.
- ▶ Zur Durchsetzung der **Abgabepflicht** nach §§ 7 TEHG,¹¹ 8 BEHG:
 - Festsetzung einer Zahlungspflicht von 100 € für jede emittierte Tonne Kohlendioxidäquivalent (t CO_{2e}), für die ein Betreiber,¹² Schiffahrtsunternehmen¹³ oder Verantwortlicher¹⁴ keine Berechtigungen oder Emissionszertifikate abgegeben hat; diese Zahlungspflicht erhöht sich entsprechend dem Anstieg des Europäischen Verbraucherpreisindex für das Berichtsjahr gegenüber dem Bezugsjahr 2012 (§§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG).¹⁵ Für die Einführungsphase des nEHS von 2021 bis 2025 wird dagegen der doppelte Festpreis pro Zertifikat für das jeweilige Jahr festgesetzt (§ 21 Abs. 1 Nr. 1 BEHG). Die Pflicht zur Abgabe der fehlenden Berechtigungen und Zertifikate bleibt davon unberührt (§§ 46 Abs. 3 TEHG, 21 Abs. 3 BEHG);
 - Veröffentlichung der Betreiber, Schiffahrtsunternehmen oder Verantwortlichen, die gegen die Abgabepflicht verstoßen haben, im Bundesanzeiger (§ 46 Abs. 4 TEHG – Anprangerung, „name and shame“);
 - Als letztes Mittel der Durchsetzung gegen Schiffahrtsunternehmen: Ausweisungsanordnung (Verbot, einen deutschen Hafen anzulaufen) und Festhalteanordnung (Verbot, einen deutschen Hafen zu verlassen) nach § 47 TEHG;
 - Zur Durchsetzung von Pflichten von **Luftfahrzeugbetreibern** nach dem TEHG: Betriebsuntersagung als letztes Mittel. Diese Sanktion wird jedoch nicht vom UBA, sondern von der Europäischen Kommission nach dem Verfahren des Art. 16 Abs. 7-10

¹⁰ Die Berichtspflichten unterscheiden sich im Einzelnen für Anlagenbetreiber, Luftfahrzeugbetreiber, Schiffahrtsunternehmen und Verantwortliche entsprechend den in § 5 Abs. 1 TEHG genannten Vorschriften. Für den Seeverkehr und den internationalen Flugverkehr ergeben sich die Berichtspflichten direkt aus den zugrunde liegenden Verordnungen, siehe § 49 Abs. 4 und 5 TEHG sowie BT-Drs. 20/1113585, S. 101.

¹¹ Nach § 7 Abs. 2 TEHG beginnt die Abgabepflicht für Verantwortliche ab dem 1.1.2028, sofern nicht die Europäische Kommission bis Mitte 2026 das Vorliegen außergewöhnlicher Energiepreise feststellt, was nach § 56 TEHG zu einer Verschiebung der Abgabepflicht um ein Jahr führen würde.

¹² „Betreiber“ sind Anlagenbetreiber nach § 3 Nr. 2 und Luftfahrzeugbetreiber nach § 3 Nr. 20, siehe § 3 Nr. 4 TEHG.

¹³ Legaldefiniert in § 3 Nr. 25 TEHG.

¹⁴ Legaldefiniert in §§ 3 Nr. 29 TEHG, 3 Nr. 3 BEHG.

¹⁵ Im Jahr 2023 betrug die Zahlungspflicht 128, 71 €/t CO_{2e}, siehe https://www.dehst.de/DE/Themen/EU-ETS-1/EU-ETS-1-Informationen/Sanktionierung/sanktionierung_artikel.html (zuletzt aufgerufen am 20.9.2024).

EH-RL verhängt. Lediglich das Ersuchen um Betriebsuntersagung und die Maßnahmen zur Vollstreckung der Betriebsuntersagung werden im TEHG geregelt (§ 48 TEHG);

- Zur Sanktionierung **anderer Pflichten**, z.B. bzgl. Überwachungsplänen, Auskunftserteilungen, Pflichten aus Rechtsverordnungen usw.: Verhängung von Bußgeldern (§§ 49 TEHG, 22 Abs. 3 BEHG).

Wie in der Einleitung bemerkt, beschränkt sich diese Studie auf die Bußgeldvorschriften der §§ 49 TEHG, 22 BEHG und die Zahlungspflichten nach §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 BEHG. Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage ergeben sich insoweit v.a. durch die Ausweitung der Sanktionen auf Schifffahrtsunternehmen oder Verantwortliche i.S. des § 2 Nr. 29 TEHG, d. h. nach dem EU-ETS 2. Außerdem ist der Bußgeldrahmen für fahrlässige Verstöße nach § 49 Abs. 2 und für Verstöße nach § 49 Abs. 3 TEHG von 50.000 auf 100.000 € erhöht worden. Laut der Gesetzesbegründung war dies „angesichts der erheblich gesteigerten wirtschaftlichen Bedeutung der in Bezug genommenen Pflichten, insbesondere aufgrund der in den vergangenen sechs Jahren um ein Mehrfaches gestiegenen Zertifikatspreisen erforderlich, um eine hinreichende Steuerungswirkung der Bußgeldtatbestände weiterhin sicherzustellen.“¹⁶

Schließlich entfallen nach der Übergangsregelung des § 24 BEHG die sanktionsbewehrten Berichts- und Abgabepflicht nach den §§ 7 Abs. 1, 8 BEHG grundsätzlich für Emissionen aus Brennstoffen, die ab 2027 in Verkehr gebracht werden, sofern sich nicht die Einführung des ETS 2 um ein Jahr verschiebt, wonach gemäß § 10 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 BEHG das Jahr 2028 maßgeblich wäre.¹⁷

2.2 Das Verhältnis der Sanktionstatbestände des Emissionshandelsrechts zum Ordnungswidrigkeitenrecht und zum Verwaltungsrecht

2.2.1 Das Verhältnis zum Ordnungswidrigkeitenrecht

Nach § 2 OWiG gilt das OWiG für alle Ordnungswidrigkeiten nach Bundes- und Landesrecht. Das bedeutet, dass insb. die allgemeinen Vorschriften (§§ 1-34 OWiG) und die Verfahrensvorschriften (§§ 35 ff. OWiG) auf die §§ 49 TEHG, 22 BEHG anwendbar sind.¹⁸

Für das Ordnungswidrigkeitenverfahren bestimmt § 46 Abs. 1 OWiG, dass die allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, d.h. insbesondere die StPO, das GVG und das JGG, grundsätzlich sinngemäß anzuwenden sind. Das bedeutet, dass das Verwaltungsverfahrensrecht (Bundes- und Landes-VwVfG) und das Verwaltungsprozessrecht (VwGO) grundsätzlich unanwendbar sind; Ausnahmen gelten für die Bestimmung der sachlich zuständigen Behörde nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG und die Vollstreckung von Bußgeldern, für die gemäß § 90 Abs. 1 OWiG das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) maßgeblich ist.¹⁹

Schließlich ist auch das Rechtsschutzsystem der §§ 67 ff. OWiG auf die §§ 49 TEHG, 22 BEHG anwendbar.²⁰

¹⁶ Siehe BT-Drs. 20/13585, S. 101 f.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 20/13585, S. 109.

¹⁸ Siehe für das TEHG Ehrmann (2022), § 32 Rn. 2; für das BEHG Müller (2022), § 22 Rn. 2.

¹⁹ Kraatz (2023), § 13 Rn. 10.

²⁰ Siehe für das TEHG Ehrmann (2022), § 32 Rn. 4; für das BEHG Müller (2022), § 22 Rn. 2.

2.2.2 Das Verhältnis zum allgemeinen Verwaltungsrecht und zum Verwaltungsprozessrecht

Für die **Bußgeldvorschriften** der §§ 49 TEHG, 22 BEHG gilt nach dem Vorgenannten, dass grundsätzlich das OWiG und nicht die Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts oder des Verwaltungsprozessrechts, d.h. insb. das VwVfG oder die VwGO, anwendbar sind. Für das VwVfG ergibt sich dies explizit aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG.²¹ Daher ist z.B. der Bußgeldbescheid kein Verwaltungsakt i.S. des § 35 VwVfG.²² Möglich bleibt aber die Anwendung von Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts durch Verweisung des OWiG, z.B. in § 51 Abs. 1 OWiG auf das Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG).

Ganz anders liegt es bei der **Festsetzung von Zahlungspflichten** nach den §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 BEHG. Hierbei handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt i.S. des § 35 VwVfG, vor dessen Erlass die betroffene Person gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG anzuhören ist und gegen den sie mit Widerspruch (§ 68 Abs. 1 S. 1 VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) vorgehen kann.²³ Dem BVerwG zufolge ist die Festsetzung der Zahlungspflicht nicht als Strafe, sondern als ein auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht einzuordnen.²⁴

2.3 Bußgelder gegen juristische Personen und Personenvereinigungen

2.3.1 Einführung

Die Ordnungswidrigkeitentatbestände der §§ 49 TEHG, 22 BEHG knüpfen an Verstöße gegen bestimmte Pflichten nach dem TEHG bzw. dem BEHG an, die ganz überwiegend an einen bestimmten Personenkreis (Anlagenbetreiber, Luftfahrzeugbetreiber, Schifffahrtsunternehmen oder Verantwortliche) gerichtet sind, so dass sie Sonderdelikte darstellen.²⁵ Bei diesem Personenkreis handelt es sich in der Regel um juristische Personen.²⁶ Ob juristische Personen selbst Ordnungswidrigkeit begehen können, ist umstritten, wird aber überwiegend abgelehnt.²⁷

Täter*in können somit nur natürliche Personen sein, die entweder ausnahmsweise zum Täter*innenkreis der §§ 49 TEHG, 22 BEHG gehören oder denen die für eine Täterschaft erforderlichen besonderen persönlichen Merkmale zugerechnet werden. Letzteres erfolgt grundsätzlich über § 9 OWiG, um Sanktionslücken gerade für die Fälle zu vermeiden, in denen der*die Adressat*in eines Sondertatbestands bewusst jemanden für sich handeln lässt, der diese besonderen persönlichen Merkmale nicht aufweist.²⁸ Nach § 9 Abs. 1 OWiG erfolgt diese Zurechnung für die gesetzliche Vertretung, insb. vertretungsberechtigte Organe einer juristischen Person oder Mitglieder eines solchen Organs (Nr. 1) oder vertretungsberechtigte Gesellschafter*innen einer rechtsfähigen Personengesellschaft (Nr. 2). § 9 Abs. 2 OWiG sieht eine Zurechnung für die gewillkürte Vertretung vor, die vom Betriebs- oder Unternehmensinhaber beauftragt wurden, den Betrieb ganz oder teilweise zu leiten (Nr. 1) oder eigenverantwortlich Aufgaben des Betriebs- oder Unternehmensinhabers wahrzunehmen (Nr. 2). Beispiele für die

²¹ Für die VwGO siehe § 40 Abs. 1 S. 1 HS. 2 i.V. mit §§ 62, 68 Abs. 1 OWiG.

²² Ehrmann (2022), § 32 Rn. 27.

²³ Ehrmann (2022), § 30 Rn. 17, 22.

²⁴ BVerwG, NVwZ 2014, 939, insbesondere Rn. 23. Siehe auch Ehrmann (2022), § 30 Rn. 7 m. w. N.

²⁵ Vgl. für das TEHG Kraft (2022), § 32 Rn. 9; für das BEHG Kraft (2022a), § 22 Rn. 2.

²⁶ Kraft (2022 und 2022a), ebenda; Hardach (2024), § 32 Rn. 5.

²⁷ Siehe BVerfG NJW 1997, 1841, 1844; Kraatz (2023), § 4 Rn. 30 f.; Meyberg (2024), § 30 Rn. 17.2, jeweils m. w. N. auch zur Gegenmeinung.

²⁸ Valerius (2024), § 9 Rn. 1. Siehe auch Hardach (2024), § 32 Rn. 4.

erste Gruppe sind die in § 30 Abs. 1 Nr. 4 OWiG genannten Personen, also Generalbevollmächtigte, Prokuristen*Prokuristinnen und Handlungsbevollmächtigte.²⁹ Zur zweiten **Gruppe** gehören z.B. Compliance-Officer.³⁰ Erfolgt auf diese Weise eine Ausweitung des Adressatenkreises der §§ 49 TEHG, 22 BEHG, so hat dies zur Folge, dass weitere Beteiligte an der Ordnungswidrigkeit auch dann belangt werden können, wenn bei ihnen selbst keine Zurechnung besonderer persönlicher Merkmale möglich ist (§ 14 Abs. 1 S. 2 OWiG).

Über § 130 OWiG ist es außerdem möglich, den Betriebs- oder Unternehmensinhaber bzw. seine*ihre Vertreter*innen oder Beauftragten i.S. des § 9 OWiG für betriebsbezogene Pflichtverstöße von Mitarbeitenden unterhalb der Leitungsebene zu belangen. Erforderlich ist dazu, dass die betreffenden Leitungspersonen die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen unterlassen haben, um Zuwiderhandlungen gegen betriebsbezogene Pflichten, deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist, zu verhindern, und eine solche Zuwiderhandlung begangen worden ist, die durch gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Es handelt sich um ein echtes Unterlassungsdelikt.³¹ Die Zuwiderhandlung des*der Mitarbeitenden stellt lediglich eine objektive Bedingung der Ahndbarkeit dar, auf die sich Vorsatz oder Fahrlässigkeit der Leitungsperson nicht zu beziehen braucht.³²

Neben einer Geldbuße gegen die vorgenannten natürlichen Personen kommt auch die Verhängung einer sog. Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG in Betracht. Die Verbandsgeldbuße ist eine bußgeldrechtliche Sanktion eigener Art, die ein Bußgeld auch als Sanktion einer Straftat ermöglicht.³³ Nach der überwiegenden Auffassung, wonach juristische Personen selbst keine Ordnungswidrigkeit begehen können (s.o.), handelt es sich um eine Zurechnungsnorm für die Anknüpfungstat ihrer Leitungspersonen.³⁴ Ihr Hauptzweck besteht in der Gleichstellung von juristischen Personen bzw. Personenvereinigungen und natürlichen Personen bzgl. der aus einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit folgenden Sanktionen: Über § 30 OWiG soll das Vermögen des Verbands für das Verschulden seiner Leitungsperson so haften, als wäre es dessen Vermögen. Weiter soll der Vermögensvorteil abgeschöpft werden, der Unternehmen aus unlauterem Handeln ihrer Leitungspersonen zufließt, und damit sicherstellen, dass die Vorteile aus der Tat ihre Nachteile nicht überwiegen („crime does not pay“). Schließlich soll § 30 OWiG generalpräventiv dazu beitragen, dass Unternehmen im erforderlichen Umfang Compliance-Systeme einrichten.³⁵

Voraussetzung ist eine verfolgbare³⁶ Anknüpfungstat (Straftat oder Ordnungswidrigkeit) durch eine natürliche Person, durch die betriebsbezogene Pflichten verletzt werden oder der Verband bereichert wurde oder werden sollte. Diese natürliche Person muss eine Leitungsperson sein, d. h. nach der Generalklausel des § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG eine Person, „die für die Leitung des Betriebs oder Unternehmens einer juristischen Person oder einer in Nr. 2 oder 3 genannten Personenvereinigung verantwortlich handelt, wozu auch die Überwachung der Geschäftsführung oder die sonstige Ausübung von Kontrollbefugnissen in leitender Stellung gehört“. Der Kreis dieser Leitungspersonen geht über den Kreis der in § 9 OWiG genannten

²⁹ Valerius (2024), § 9 Rn. 39.

³⁰ Kraatz (2023), § 7 Rn. 35.

³¹ Kraatz (2023), § 7 Rn. 39; Rogall (2018), § 130 Rn. 17.

³² BGH, NStZ 2004, 700; Kraatz (2023), § 7 Rn. 39.

³³ Meyberg (2024), § 30 Rn. 15.

³⁴ Meyberg (2024), § 30 Rn. 17; Kraatz (2023), § 11 Rn. 26.

³⁵ Siehe zu den Zwecken des § 30 OWiG Meyberg (2024), § 30 Rn. 8 ff.

³⁶ Siehe Meyberg (2024), § 30 Rn. 59, 62 unter Verweis auf den strafähnlichen Charakter der Verbandsgeldbuße und § 30 Abs. 4 S. 3 OWiG.

Organe und Vertreter hinaus.³⁷ Nicht zu den Kontrollpersonen i. S. des § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG gehören Prüfstellen, die Emissionsberichte oder Zuteilungsanträge prüfen.³⁸ Eine besonders praxisrelevante Anknüpfungstat stellt § 130 OWiG dar, wodurch neben einer Sanktionierung des Inhabers auch der Haftungsdurchgriff auf das Unternehmen möglich ist. Daher wird § 130 OWiG als „zentrale strafrechtliche Compliance-Norm“ bezeichnet.³⁹

2.3.2 Aufgabendelegation durch die Unternehmensleitung

Wie in der Einführung (2.3.1) dargelegt, handelt es sich bei den Adressaten*Adressatinnen der bußgeldbewehrten Pflichten des TEHG und des BEHG regelmäßig um juristische Personen oder Personenvereinigungen, die durch ihre gesetzlichen Vertreter*innen bzw. Beauftragten i.S. des § 9 OWiG handeln. Dabei beruht die Verantwortung der nach § 9 Abs. 2 OWiG beauftragten Personen auf Delegation, wie sie in der arbeitsteilig organisierten Wirtschaft unabdingbar ist.⁴⁰ Aufgabendelegationen sind aber auch unterhalb der Leitungsebene üblich, wie an § 130 OWiG deutlich wird, der Anforderungen an eine derartige Aufgabendelegation stellt.

Dementsprechend ist die Delegation von Aufgaben unterhalb der Leitungsebene von Unternehmen für die Anwendung der §§ 49 TEHG, 22 BEHG in hohem Maße praxisrelevant. Der DEHSt zufolge stellen fehlende, verspätete oder fehlerhafte Emissionsberichte die häufigste Fallgruppe im Bereich der potenziellen Ordnungswidrigkeiten dar; die Pflicht zur Ermittlung von Emissionen und zur Vorlage von Emissionsberichten nach §§ 5 TEHG, 7 BEHG wird dabei als „Routineaufgabe“ regelmäßig delegiert – anders als etwa die Pflicht zur Erstellung und Einreichung von Überwachungsplänen nach §§ 6 TEHG, 6 BEHG, die als „ureigene Aufgabe“ von der Unternehmensleitung selbst wahrgenommen werde.⁴¹

Nach § 130 OWiG führt die Delegation von betriebsbezogenen Pflichten – die bei Sonderdelikten immer vorliegen⁴² – nur dann zur Exkulpation der Unternehmensleitung, wenn diese die erforderlichen und gehörigen Aufsichtsmaßnahmen vorgenommen hat, um der Gefahr von Zuwiderhandlungen gegen solche Pflichten vorzubeugen. „Erforderlich“ heißt, dass der Betriebsinhaber von mehreren gleichermaßen geeigneten Maßnahmen die für ihn am wenigsten belastende Maßnahme auswählen darf (Grundsatz des mildesten Mittels).⁴³ Das setzt Maßnahmen voraus, die überhaupt geeignet sind, betriebsbezogene Pflichtverstöße zu verhindern.⁴⁴ Maßgeblich ist dabei eine ex ante-Perspektive, damit kein unzulässiger Schluss von einem Pflichtverstoß auf unzureichende Aufsichtsmaßnahmen erfolgt.⁴⁵ Schließlich bedeutet „gehörig“, dass die Aufsichtsmaßnahmen zumutbar sein müssen, wie es bei Unterlassungsdelikten in Bezug auf die geforderte Tätigkeit üblich ist.⁴⁶ Ansonsten stellt § 130 Abs. 1 S. 2 OWiG lediglich klar, dass zu den erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen „auch“ die Bestellung, sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen gehört.

³⁷ Valerius (2024), § 9 Rn. 3.1.

³⁸ Hardach (2024), § 32 Rn. 5 in Bezug auf die „sachverständigen Stellen“ nach a. F.

³⁹ Vgl. Kraatz (2023), § 7 Rn. 42; Bock (2009), S. 70 und 71 f.

⁴⁰ Vgl. Valerius (2024), § 9 Rn. 28.1, 43.

⁴¹ Auskunft der DEHSt vom 11.9.2024. Nach Fellenberg (2022), § 6 Rn. 7 „dürfte“ auch die Erstellung des Überwachungsplans delegiert werden, wenngleich der Betreiber die Verantwortung für dessen Inhalt trage.

⁴² Rogall (2018), § 130 Rn. 103.

⁴³ Rogall (2018), § 130 Rn. 50; Bock (2009), S. 74.

⁴⁴ Vgl. Rogall (2018), § 130 Rn. 45; Beck (2024), § 130 Rn. 46.

⁴⁵ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 42, 44; Kraatz (2023), § 7 Rn. 50.

⁴⁶ Siehe nur Beck (2024), § 130 Rn. 51.

Allerdings ist die Konkretisierung der Aufsichtspflicht schwierig.⁴⁷ Rechtsprechung und Schrifttum haben sich um nähere Maßstäbe bemüht, um festzustellen, wann Aufsichtsmaßnahmen geeignet, erforderlich und zumutbar sind. Beide gehen davon aus, dass die erforderliche Aufsichtspflicht nicht abstrakt, sondern nur im Einzelfall bestimmt werden kann.⁴⁸ Nach der Rechtsprechung sollen für den Umfang der Aufsichtspflicht „in erster Linie Art, Größe und Organisation des Betriebs, die unterschiedlichen Überwachungsmöglichkeiten, aber auch Vielfalt und Bedeutung der zu beachtenden Vorschriften und die Anfälligkeit des Betriebs für Verstöße gegen diese Bestimmungen“ maßgeblich sein, wobei „insbesondere solche Fehler eine Rolle spielen können, die bereits in der Vergangenheit gemacht worden sind“, außerdem ist wesentlich, auf welche betrieblichen Abläufe sich die Maßnahmen beziehen müssen.⁴⁹ In der Literatur wird auf die Grundsätze des erlaubten Risikos und des Vertrauensgrundsatzes hingewiesen, wonach der Inhaber keine umfassende Kontrolle seiner Mitarbeitenden vornehmen müsse, sondern grundsätzlich darauf vertrauen könne, dass diese ihre Pflichten nachkämen.⁵⁰ Im Übrigen werden verschiedene **Stufen der Aufsichtspflichten** unterschieden,⁵¹ anhand derer Fallgruppen gebildet werden:

1. Der Inhaber muss eine sorgfältige Auswahl von Mitarbeitenden und ggf. Aufsichtspersonen treffen.
2. Er*sie muss eine sachgerechte Organisation und Aufgabenverteilung vornehmen.
3. Er muss seine Mitarbeitenden über ihre Aufgaben angemessen instruieren und aufklären.
4. Der Inhaber hat seine Mitarbeitenden ausreichend zu überwachen und kontrollieren.
5. Schließlich muss er bei Verstößen einschreiten und ggf. Sanktionen androhen und verhängen.

Diese Stufen der Aufsichtsverpflichteten lassen sich anhand entsprechender **Fallgruppen** konkretisieren:

Zur **Auswahl der Mitarbeitenden:**

Hier sind nicht nur die Besonderheiten der jeweiligen Stelle zu beachten, sondern auch deren Gefahrenpotenzial.⁵²

Zur **Organisation und Aufgabenverteilung:**

Der Inhaber muss allgemeine Organisationsanordnungen treffen und für eine genaue Aufteilung der Verantwortlichkeit unter den Mitarbeitenden und Aufsichtspersonen sorgen. Lässt sich keine für die Aufsicht zuständige Person finden oder sind Zuständigkeiten unklar, liegt in der Regel ein Organisationsmangel vor.⁵³

Bei größeren Betrieben oder solchen, die besonderen Risiken ausgesetzt sind, kann die Organisationspflicht die Einrichtung einer unternehmensinternen Stelle oder Abteilung

⁴⁷ Beck (2024), § 130 Rn. 39.

⁴⁸ Siehe Rogall (2018), § 130 Rn. 42 f. m. w. N.

⁴⁹ BGH, NJW 1973, 1511; OLG Zweibrücken, NStZ-RR 1998, 311 f.; weitere Nachweise bei Rogall (2018), § 130 Rn. 43; Beck (2024), § 130 Rn. 46.

⁵⁰ Rogall (2018), § 130 Rn. 42; Beck (2024), § 130 Rn. 56.

⁵¹ Siehe Rogall (2018), § 130 Rn. 42; Beck (2024), § 130 Rn. 48.

⁵² Rogall (2018), § 130 Rn. 54; Beck (2024), § 130 Rn. 61.

⁵³ Vgl. OLG Celle, NStZ-RR 2007, 215; Rogall (2018), § 130 Rn. 55.

erfordern, die betriebliche Rechtsverstöße vermeiden, entdecken und ggf. ahnden soll.⁵⁴ Diese Institutionalisierung der Aufsichtspflicht⁵⁵ hat sich durch die Compliance-Diskussion der letzten Jahre auf die Einsetzung einer **Compliance-Abteilung** bzw. von „Compliance-Officer“ fokussiert.⁵⁶ Deren Kernaufgabe ist – neben weiteren Funktionen – die Identifizierung, Bewertung und Überwachung von Compliance-Risiken aus der Unternehmenstätigkeit.⁵⁷ Die Stärke einer Compliance-Abteilung besteht in ihrer Trennung vom operativen Geschäft.⁵⁸ Damit sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, muss sie mit ausreichenden Personal und Sachmitteln ausgestattet sein, und die Unabhängigkeit ihrer Compliance-Officer muss gewährleistet sein, etwa durch Bestellung auf unbestimmte Zeit und Weisungsunabhängigkeit. Zudem muss die Compliance-Abteilung mit umfassenden Befugnissen ausgestattet sein, etwa jederzeitige Zutritts-, Auskunfts- und Einsichtsrechte zu allen Abteilungen und geschäftlichen Angelegenheiten.⁵⁹

Anerkannt ist, dass die Einrichtung eines angemessenen Compliance-Systems zu einer Enthaltung des Aufsichtspflichtigen (und mittelbar auch des Unternehmens) oder wenigstens einer Milderung bei der Bußgeldhöhe führen kann.⁶⁰ Das Vorhandensein eines Compliance-Systems allein führt jedenfalls nicht bereits zum Ausschluss einer Aufsichtspflichtverletzung, sondern stellt allenfalls ein Indiz dafür da.⁶¹ Zudem bestehe die Gefahr, dass die Einrichtung einer Compliance-Abteilung lediglich die Haftung von der Geschäftsführung auf die dortigen Mitarbeitenden verlagere.⁶²

Zur Instruktion und Aufklärung:

Der Inhaber muss seine Mitarbeitenden über die für ihre Position relevanten Rechtsvorschriften unterrichten. Dabei reicht eine einmalige Unterrichtung in der Regel nicht aus.⁶³ Vielmehr muss er sie fortlaufend ihrem Kenntnisstand entsprechend über die gesetzlichen Vorschriften unterrichten⁶⁴ und insbesondere auf Rechtsänderungen hinweisen.⁶⁵ Allerdings darf der Inhaber davon ausgehen, dass Spezialisten die für ihren Arbeitsbereich geltenden Regelungen grundsätzlich kennen.⁶⁶ Zu berücksichtigen ist unter anderem die Schwierigkeit der Rechtslage.⁶⁷ Besitzt der Inhaber die erforderliche Kompetenz selbst nicht, muss er sich kundig machen, ein sachkundiges innerbetriebliches Kontrollsystem einrichten oder externe Expertise

⁵⁴ Rogall (2018), § 130 Rn. 56; Kraatz (2023), § 7 Rn. 54.

⁵⁵ Vgl. Bock (2009), S. 79.

⁵⁶ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 125 ff.

⁵⁷ Bock (2009), S. 79. Den präventiven Charakter der Compliance im Vergleich zum retrospektiven der Revision betont auch Rogall (2018), § 130 Rn. 57.

⁵⁸ Bock (2009), S. 80.

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Rogall (2018), § 130 Rn. 58 m. w. N.; für bußgeldmindernde Wirkung BGH, Urteil vom 9.5.2017, 1 StR 265/16, Rn. 118, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=78723&pos=0&anz=1> (aufgerufen am 9.10.2024).

⁶¹ Rogall (2018), § 130 Rn. 58; Kraatz (2023), § 7 Rn. 54.

⁶² So Beck (2024), § 130 Rn. 127 unter Hinweis auf die von der Rechtsprechung angenommene weitreichende Garantenstellung der Compliance-Officer (bei unechten Unterlassungsdelikten) in Rn. 126.

⁶³ Rogall (2018), § 130 Rn. 61; Beck (2024), § 130 Rn. 63.

⁶⁴ Vgl. Rogall (2018), § 130 Rn. 61.

⁶⁵ Beck (2024), § 130 Rn. 63.

⁶⁶ Rogall (2018), § 130 Rn. 61; Beck (2024), § 130 Rn. 63.

⁶⁷ Rogall (2018), § 130 Rn. 59; Beck (2024), § 130 Rn. 63.1.

heranziehen.⁶⁸ Diese Aufgabe darf er grundsätzlich delegieren.⁶⁹ Weiter sind den Mitarbeitenden zur Einhaltung der erforderlichen Sorgfaltsstandards, die zur Vermeidung von fahrlässigen Normverletzungen notwendig sind, konkrete Handlungsanweisungen statt bloßer Sorgfaltsappelle zu geben.⁷⁰

Zur **Überwachung und Kontrolle:**

Es ist eine laufende Kontrolle erforderlich, deren Umfang sich nach der Gefahrgeneignetheit der Arbeit und dem Gewicht der zu beobachtenden Regelungen richtet.⁷¹ Neu angestelltes Personal ist intensiver zu kontrollieren als erfahrenes.⁷² Bei einer Delegation der Aufsichtspflicht auf Dritte sollten diese regelmäßig über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen berichten.⁷³ Nach der Rechtsprechung erfordert eine ausreichende Kontrolle regelmäßige Stichproben.⁷⁴ Die Häufigkeit der Verstöße in der Vergangenheit kann als Indiz für eine unzureichende Kontrolle angesehen werden, wobei wichtig ist, ob damals Sanktionen angedroht und auch verhängt wurden.⁷⁵ Aus dem Erfordernis der Zumutbarkeit der Aufsichtsmaßnahmen folgt, dass die Überwachung weder das Betriebsklima noch die Würde der Angestellten beeinträchtigen darf.⁷⁶ Wie bereits erwähnt, darf der Inhaber auch grundsätzlich seinen Mitarbeitenden vertrauen. Anderes gilt, wenn dieses Vertrauen erschüttert ist, z.B. durch andauerndes Fehlverhalten oder bereits erfolgte Zuwiderhandlungen. Dann besteht eine **gesteigerte Aufsichtspflicht** des Inhabers.⁷⁷

Zur **Androhung und Verhängung von Sanktionen:**

Eine Überwachung der Mitarbeitenden ist nur effektiv, wenn für den Fall von Zuwiderhandlungen Sanktionen angedroht und verhängt werden.⁷⁸ Die jeweilige Sanktion, z.B. Abmahnung, Verwarnung oder Kündigung, muss im Einzelfall arbeitsrechtlich zulässig und verhältnismäßig sein.⁷⁹ Als „positive“ Anreize sind auch Belohnungen für vorbildliches Verhalten (Belobigungen, Prämien, Beförderung) denkbar.⁸⁰

2.3.3 **Aufgabendelegation im Emissionshandel**

Die vorgenannten Ausführungen gelten grundsätzlich auch für den Bereich des Emissionshandels, da es in diesem Bereich kein gesetzliches Delegationsverbot gibt und die Aufgabendelegation dementsprechend der Praxis entspricht.⁸¹ Wegen der Verschuldensunabhängigkeit der Zahlungspflichten nach §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 BEHG⁸² und der Prangerwirkung der Veröffentlichung eines entsprechenden Verstoßes im

⁶⁸ Vgl. BayOLG, NJW 2002, 766.

⁶⁹ Rogall (2018), § 130 Rn. 60; Beck (2024), § 130 Rn. 63.1.

⁷⁰ Rogall (2018), § 130 Rn. 48.

⁷¹ Rogall (2018), § 130 Rn. 62; Beck (2024), § 130 Rn. 64.

⁷² Rogall (2018), § 130 Rn. 62.

⁷³ Rogall (2018), § 130 Rn. 63; Beck (2024), § 130 Rn. 64.1.

⁷⁴ Vgl. BGH, NJW 1973, 1511; Rogall (2018), § 130 Rn. 64.

⁷⁵ Rogall (2018), § 130 Rn. 63.

⁷⁶ Rogall (2018), § 130 Rn. 51; Beck (2024), § 130 Rn. 55.

⁷⁷ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 57 f.; zu weiteren Fällen siehe Rogall (2018), § 130 Rn. 68 f.; Bock (2009), S. 78 f.

⁷⁸ Vgl. OLG Düsseldorf, NJW 2008, 930.

⁷⁹ Rogall (2018), § 130 Rn. 65 f.; Beck (2024), § 130 Rn. 65.

⁸⁰ Bock (2009), S. 79.

⁸¹ Vgl. Ehrmann (2022), § 32 Rn. 3; Altenschmidt/Langner (2009), S. 142 f.

⁸² Zu abweichenden Stimmen siehe unter 2.1.1.

Bundesanzeiger nach § 46 Abs. 4 TEHG ist der Emissionshandel mit erheblichen finanziellen und Reputations-Risiken für die betroffenen Unternehmen verbunden,⁸³ auch wenn die Rechtsprechung zum Schutz des guten Glaubens an den verifizierten Emissionsbericht im TEHG bzw. die entsprechenden Regelungen in §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG zu einer deutlichen Entschärfung des Compliance-Risikos geführt haben.⁸⁴ Daraus folgt die Notwendigkeit einer Geschäfts- und Betriebsorganisation, die durch organisatorische, personelle und instrumentelle Vorkehrungen Pflichtenverstöße zuverlässig verhindert.⁸⁵ Hinsichtlich der Emissionsberichterstattung gehören dazu insbesondere die ständige Ermittlung der CO₂-Emissionen entsprechend den einschlägigen Monitoringvorgaben und die frühzeitige Beauftragung der Prüfstelle.⁸⁶ Speziell in Bezug auf Aufsichtspflichten ist wegen der Fristgebundenheit der emissionshandelsrechtlichen Pflichten insbesondere die Einhaltung der vorgeschriebenen Berichterstattungs- und Abgabetermine zu überwachen und zu gewährleisten, wozu ein betriebliches Fristenkontrollsystem erforderlich ist.⁸⁷ Außerdem muss die Stelle, auf die diese Aufgabe delegiert wurde, der Leitung bzw. den übergeordneten Organisationsstufen über die Einleitung und Durchführung der notwendigen Maßnahmen berichten.⁸⁸

In der Praxis taucht im Zusammenhang mit den Berichtspflichten immer wieder die Situation auf, dass sich die Unternehmensleitung damit exkulpiert, dass sie diese „Routine-Pflichten“ delegiert und das dafür zuständige Personal ausreichend geschult und überwacht habe.⁸⁹

Ein derartiger Fall kam erstmals 2019 vor Gericht.⁹⁰ Der*die zuständige Mitarbeitende eines emissionshandelspflichtigen Unternehmens machte eine fehlerhafte Angabe im Emissionsbericht. Die DEHSt setzte ein Bußgeld fest, weil die Geschäftsführung die Pflicht zur Erstattung des Emissionsberichts nicht vollständig habe delegieren dürfen, sondern den Bericht zumindest stichprobenartig habe überprüfen müssen. Auf die dagegen gerichtete Klage sprach das AG Dessau-Roßlau das betroffene Unternehmen in erster Instanz frei: Die vertretungsberechtigten Organe eines emissionshandelspflichtigen Anlagenbetreibers in der Form einer juristischen Person müssten die Pflicht zur Erstellung eines Emissionsberichts nach dem TEHG nicht höchstpersönlich erfüllen, im Falle einer ordnungsgemäßen Delegation auf Mitarbeitende unterhalb der Leitungsebene dürften sie auf die Feststellung der unabhängigen Prüfstelle, der Emissionsbericht sei fehlerfrei, vertrauen, wonach eine Bußgeldverhängung gegen sie oder das Unternehmen ausscheide.⁹¹ Dieses Urteil bestätigte das OLG Naumburg in zweiter Instanz.⁹²

Dem OLG zufolge reicht die allgemeine Aussage, die Kontrolle bei der Überwachung und Berichterstattung sei offensichtlich nicht mit der zu erwartenden Sorgfalt durchgeführt worden, für die Verwirklichung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes nicht aus. Vielmehr sei für die Festsetzung einer Geldbuße gegen eine juristische Person nach § 30 OWiG die Feststellung einer

⁸³ Altenschmidt/Langner (2009), S. 145.

⁸⁴ Vgl. Erling/Uschkerkeit (2024), Rn. 170 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 29.4.2015, Rs. C-148/14 – Nordzucker.

⁸⁵ Altenschmidt/Langner (2009), S. 142.

⁸⁶ Ebenda.

⁸⁷ Altenschmidt/Langner (2009), S. 143.

⁸⁸ Ebenda.

⁸⁹ Auskunft der DEHSt vom 11.9.2024.

⁹⁰ Vgl. DEHSt, Rechtsprechung zum EU-ETS. Ende der 3. Handelsperiode. Stand: 16. März 2021, S. 9, https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/rechtsprechung/rechtsprechung-2019-2020-ueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (aufgerufen am 14.10.2024).

⁹¹ 13 OWi 9/19, Urteil vom 07.11.2019. Siehe die nichtamtlichen Leitsätze mit Anmerkung von Altenschmidt in I+E 2020, 36 ff.

⁹² OLG Naumburg, Beschluss v. 29.1.2021, 1 WS 41/20 (nicht veröffentlicht).

von ihrem Organ begangenen Ordnungswidrigkeit, durch die Pflichten, die die juristische Person treffen oder diese bereichert werden sollte, erforderlich. Dabei führe die Stellung als gesetzliche Vertretung einer juristischen Person nicht für sich allein schon über § 9 Abs. 1 OWiG zur Verantwortlichkeit für einen ihrer Mitarbeitenden. Vielmehr müsse der gesetzliche Vertreter*die gesetzliche Vertreterin selbst die unrichtige Emissionsmenge mitgeteilt, die falsche Mitteilung angeordnet oder geduldet haben oder die falsche Mitteilung habe verhindern können.⁹³

Zum Vorwurf der Verletzung der Aufsichtspflicht nach § 130 Abs. 1 OWiG bestätigte das OLG die Linie von Rechtsprechung und Literatur, dass das Ausmaß der Aufsichtspflicht von den Umständen des Einzelfalls abhängt, und zählte die oben dargestellten Stufen der Aufsichtsmaßnahmen auf. Dabei betont das OLG, dass § 130 OWiG nicht von einer ständigen flächendeckenden Personalkontrolle ausgehe, sondern lediglich Maßnahme fordere, die eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür böten, dass betriebsbezogene Verstöße unterblieben.⁹⁴ Im vorliegenden Fall sei der*die Mitarbeitende, der*die den Fehler begangen habe, sorgfältig ausgewählt worden und habe zuvor beanstandungsfrei gearbeitet, so dass keine Veranlassung bestanden habe, ihn*sie direkt zu überwachen. Die Geschäftsführung habe auch keine Vorgaben über die Kontrolle der Emissionsberichte missachtet. Den Anforderungen der Monitoring-Verordnung,⁹⁵ ein „effizientes Kontrollsystem“ zu errichten, das gewährleiste, dass der jährliche Emissionsbericht keine falschen Angaben enthalte, habe sie entsprochen, indem sie eine externe Firma mit der Prüfung der Emissionsberichte beauftragt und damit ein gefordertes Kontrollsystem errichtet habe.⁹⁶

Das OLG kommt zu dem Schluss, dass es nicht darauf ankomme, dass die aus der falschen Eingabe im Computersystem folgende Unrichtigkeit des Emissionsbericht durch eine Plausibilitätsprüfung des*der Mitarbeitenden sogleich hätte bemerkt werden müssen – die im Übrigen weder von dem beauftragten externen Unternehmen noch von der unabhängigen Prüfstelle bemerkt worden sei. Entscheidend sei vielmehr, dass dieser Fehler der Geschäftsführung nicht zugerechnet werden könne.⁹⁷

Die Entscheidung des OLG wendet die o.g., von Rechtsprechung und Literatur zu § 130 OWiG entwickelten Kriterien zur Aufsichtspflichtverletzung konsequent auf die Berichterstattungspflicht nach dem TEHG an, wobei sie als emissionshandels-spezifisches Element die Kontrollvorgaben nach der Monitoring-Verordnung einbezieht. Dementsprechend ist die Entscheidung in der Literatur positiv aufgenommen worden.⁹⁸ In der Stellungnahme einer Kanzlei unter Beteiligung des damaligen Verteidigers des beklagten Unternehmens wurde darauf hingewiesen, dass es der DEHSt in praktischer Hinsicht „nur schwer möglich sein [dürfte], derartige Fehler bei einer Pflichtendelegation auf Mitarbeiter unterhalb der Leitungsebene rechtsfehlerfrei nachzuweisen.“⁹⁹ Aufgrund des nach § 46 Abs. 1 und 2 OWiG i. V. mit § 160 Abs. 2 StPO geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes wäre dies aber erforderlich.

⁹³ S. 7 der Entscheidung.

⁹⁴ S. 8 des Beschlusses.

⁹⁵ Damals Art. 58 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21.6.2012 über die Überwachung und die Berichterstattung von Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG. Dies entspricht Art. 59 der heutigen Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19.12.2018, ABl. L 334, S. 1, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2023/2122 der Kommission vom 12.10.2023, ABl. L 2023/2122 vom 18.10.2023 („EU-Monitoring-Durchführungsverordnung“ nach § 3 Nr. 15 TEHG).

⁹⁶ S. 9 der Entscheidung.

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ Siehe etwa Ehrmann (2022), § 32 Rn. 3; für das BEHG vgl. Müller (2022), § 22 Rn. 16.

⁹⁹ [Bußgeldrisiken im Emissionshandel: DEHSt-Sanktionspraxis gerichtlich gescheitert | LUTHER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH \(luther-lawfirm.com\)](#) (aufgerufen am 16.10.2024). Ebenso Köchling & Krahnfeld Rechtsanwälte, Delegation von

2.4 Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit in einem besonders technisch geprägten Bereich

Die Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit ist zum einen wegen § 10 OWiG wichtig, wonach Fahrlässigkeit nur bei ausdrücklicher Anordnung geahndet werden kann. Zum anderen sind nach § 17 Abs. 2 OWiG unterschiedliche Bußgeldrahmen geregelt. Die Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit im Emissionshandel ist auf den Bereich der Ordnungswidrigkeiten beschränkt, da für die Sanktionsnormen subjektive Elemente nach überwiegender und überzeugender Ansicht keine Rolle spielen.¹⁰⁰

2.4.1 Allgemeines

Vorsatz meint das „Wissen und Wollen der Tatbestandsverwirklichung“, besteht also aus einer Wissens- und einer Willenskomponente. Je nach Ausprägung dieser beiden Komponenten unterscheidet man zwischen Absicht (Vorsatz 1. Grades, der*die Täter*in will die Tatbestandsverwirklichung/den Taterfolg unbedingt), Wissentlichkeit (Vorsatz 2. Grades, der*die Täter*in weiß, dass der Taterfolg eintreten wird) und **bedingtem Vorsatz** (Eventualvorsatz).¹⁰¹ Letzterer kommt in Betracht, wenn weder zielgerichtetes Handeln noch sichere Voraussicht vorliegt, und setzt lediglich voraus, dass der*die Täter*in die Tatbestandsverwirklichung als möglich erkennt und billigend in Kauf nimmt. Die **billigende Inkaufnahme** bedeutet dabei nicht, den Eintritt des tatbestandlichen Erfolges gutzuheißen oder zu begrüßen. Vielmehr liegt (bedingter) Vorsatz bereits vor, wenn sich der*die Täter*in mit dem Erfolgseintritt abfindet. Dies gilt auch bei bloß unbestimmter Hoffnung, der Erfolg werde nicht eintreten.¹⁰² Nach der Rechtsprechung des BGH kann ein „Billigen“ sogar dann noch vorliegen, wenn der Erfolg dem*der Täter*in „an sich“ höchst unerwünscht ist.¹⁰³

Demgegenüber erfasst Fahrlässigkeit grundsätzlich ein objektiv pflichtwidriges Verhalten bei Vorhersehbarkeit der Tatbestandsverwirklichung. Als zusätzliches Element ist ein sogenannter Pflichtwidrigkeitszusammenhang bzw. Schutzzweckzusammenhang erforderlich. Darüber hinaus muss das Verhalten individuell vorwerfbar sein (individuelle Sorgfaltspflichtverletzung) und dem*der Täter*in gleichzeitig pflichtgemäßes Handeln zumutbar sein. Unterschieden wird zwischen bewusster und unbewusster Fahrlässigkeit.¹⁰⁴ Unbewusst fahrlässig handelt, wer die Möglichkeit der Tatbestandsverwirklichung nicht erkennt bzw. nicht voraussieht, wohingegen **bewusst fahrlässig** handelt, wer ernsthaft und nicht nur vage darauf vertraut, dass die als möglich erkannte Tatbestandsverwirklichung ausbleibt, also „alles gut gehen wird“.¹⁰⁵ Soweit in einigen Tatbeständen leichtfertiges Handeln gefordert ist,¹⁰⁶ setzt dies vergleichbar mit der im Zivilrecht geforderten groben Fahrlässigkeit voraus, dass der*die Täter*in die Sorgfaltspflicht in

Emissionshandelspflichten – Keine besonderen persönlichen Handlungspflichten von Geschäftsführern und anderen Leitungspersonen im Emissionshandel, Info-Service 4/2021, S. 4, https://www.kk-rae.de/sites/default/files/2021-05/210525_Emissionshandel_OLG_Naumburg_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 7.11.2024). Ähnlich Altenschmidt (2020), S. 37; Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 130 OWiG seien „für eine Bußgeldbehörde in der Praxis nur selten ermittelbar“.

¹⁰⁰ Zu § 30 TEHG siehe Küper/Callejon (2022), § 30 Rn. 11 m. w. N.

¹⁰¹ Vgl. Valerius (2024), § 10 Rn. 1.

¹⁰² Vgl. Valerius (2024), § 10 Rn. 13, 14 m. w. N.

¹⁰³ Vgl. BGH, NJW 1955, 1688, 1690.

¹⁰⁴ Zum Ganzen Valerius (2024), § 10 Rn. 1.

¹⁰⁵ Vgl. Valerius (2024), § 10 Rn. 14, 24 m. w. N.

¹⁰⁶ Z. B. §§ 378–381 AO; § 17 Abs. 1 GwG; § 56 Abs. 2 KWG; §§ 4, 5 WiStG.

ungewöhnlich großem Maße verletzt, indem er ganz nahe liegende Überlegungen unterlässt und nicht beachtet, was jedem einleuchten muss.¹⁰⁷

Die soeben beschriebene bewusste Fahrlässigkeit vom bedingten Vorsatz abzugrenzen ist „eine der schwierigsten und umstrittensten Fragen der Strafrechtsdogmatik“.¹⁰⁸ Dabei besteht die besondere Schwierigkeit vor allem darin festzustellen, wann ein ernsthaftes Vertrauen darauf vorliegt, dass die Tatbestandsverwirklichung ausbleibt, und wann der*die Täter*in dies nur hofft und die Tatbestandsverwirklichung damit billigend in Kauf nimmt. Maßgeblich ist hier die Willensrichtung des Täters*der Täterin, die anhand der Umstände des Einzelfalls bewertet werden muss.¹⁰⁹

Für die Feststellung eines (bedingten) Vorsatzes stellt die strafrechtliche Rechtsprechung insbesondere auf objektive Kriterien ab, wie etwa die objektive Gefährlichkeit der Handlung für das Rechtsgut¹¹⁰ (siehe dazu auch noch im nachfolgenden unter 2.4.2.2).

2.4.2 Besonderheiten bei technisch geprägten Bereichen und Aufgabendelegation

Die Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit scheint besonders schwierig, wenn es um ein Verhalten im Zusammenhang mit einem besonders technisch geprägten Bereich wie dem Emissionshandel geht. Dies liegt daran, dass die dahinterliegenden technischen Vorgänge und daran anknüpfende rechtlichen Vorgaben besonders komplex sind und damit per se das Fehlerrisiko erhöht ist. Dementsprechend stellt sich auch verstärkt die Frage, welche Fehler „nur“ sorgfaltspflichtwidrig und welche sogar vorsätzlich erfolgten.

Für die Pflichten im Emissionshandel trifft dies insbesondere zu, wenn es um die Emissionsberichterstattung geht.¹¹¹ Hier müssen etwa im Vorfeld komplizierte Messungen in Industrieanlagen vorgenommen werden und es müssen vorab individuelle Überwachungspläne (vgl. § 6 Abs. 1 TEHG) erstellt werden. Zudem ist gesetzlich vorgegeben, dass externe Sachverständige für die Überprüfung der berichteten Emissionen einbezogen werden müssen. Dieser Umstand verdeutlicht ebenfalls die Komplexität der Emissionsüberwachung und -berichterstattung, die nicht allein den Betreibern in Obhut gestellt werden.

Entsprechend sind auch die gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung von Emissionen und auch zur Erstellung diesbezüglicher Überwachungspläne technisch wie auch rechtlich komplex¹¹², wie vor allem ein Blick auf § 5 i.V. mit § 21 TEHG und § 7 Abs. 1 BEHG sowie die Vorgaben aus der Monitoring-Durchführungsverordnung¹¹³ zeigt. Dies erhöht das Risiko von Fehlern bei der Pflichtenerfüllung. Das BVerwG weist sogar ausdrücklich darauf hin, dass „auch ein sorgfältiger Betreiber (...) Fehler bei der Emissionsermittlung nicht völlig ausschließen [kann]“.¹¹⁴

Für die Abgrenzung zwischen einer „bloßen“ Fahrlässigkeitstat einerseits und einer vorsätzlichen Tat andererseits muss jedoch abschließend festgestellt werden, ob technische Störungen oder andere Fehler im Rahmen der Pflichtenerfüllung und die damit verbundene

¹⁰⁷ Valerius (2024), § 10 Rn. 26 m. w. N. zur Rspr.

¹⁰⁸ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 72 mit dem Hinweis, dass Gegenstand des Streits mehr die konstruktiven Elemente des Vorsatzbegriffs seien, als dass einzelne Fallgestaltungen unterschiedlichen Lösungen zugeführt würden.

¹⁰⁹ Vgl. Valerius (2024), § 10 Rn. 43 m. w. N.

¹¹⁰ Vgl. BGH, NSTZ-RR 2010, 373.

¹¹¹ Vgl. zur rechtlichen Komplexität Kraft (2022), § 32 Rn. 14.

¹¹² Vgl. BVerwG, NVwZ 2015, 1528, 1530; hinsichtlich der Erstellung des Emissionsberichts: Kraft (2022), § 32 Rn. 14.

¹¹³ Vgl. § 3 Nr. 15 TEHG.

¹¹⁴ BVerwG, NVwZ 2015, 1528, 1530.

Verletzung emissionshandelsrechtlicher Pflichten nicht nur pflichtwidrig begangen, sondern sogar billigend in Kauf genommen werden.

Eine bedingt vorsätzlich begangene Ordnungswidrigkeit kommt insoweit in Betracht, als die DEHSt gerade wegen der rechtlichen Komplexität regelmäßig besondere Hinweise auf bestimmte Betreiberpflichten in die Emissionsgenehmigung nach § 4 TEHG aufnimmt, z.B. den Hinweis auf die Pflicht zur Vorlage des Überwachungsplans nach § 6 TEHG. Wenn trotz dieses Hinweises der Überwachungsplan nicht fristgerecht eingereicht wird, liegt es nahe, dass dies vom Betreiber bzw. von leitenden Personen billigend in Kauf genommen wurde.

Generell muss bei Fallkonstellationen betreffend ein emissionshandelspflichtiges Unternehmen differenziert danach geschaut werden, auf wessen Vorsatz es ankommt und worauf genau sich der Vorsatz beziehen muss:

Der **Bezugspunkt des Vorsatzes** ergibt sich zunächst aus den jeweiligen Bußgeldtatbeständen in TEHG und BEHG. Der Täter muss in Bezug auf alle objektiven Merkmale/Umfstände des jeweiligen Tatbestands vorsätzlich handeln. Da die Bußgeldtatbestände in TEHG und BEHG überwiegend Sonderdelikte darstellen (siehe 2.3.1 und 2.6.2), muss sich der Vorsatz auf die dort jeweils genannten Betreiberpflichtverletzungen beziehen. Die Frage, auf **wessen Vorsatz** es ankommt, richtet sich naturgemäß danach, wer als Täter*in in Betracht kommt. Potenzieller Täter*Potenzielle Täterin ist nach dem zuvor Gesagten primär der*die Pflichtadressat*in, der*die die Betreibereigenschaft als besonderes persönliches Merkmal aufweist (siehe bereits oben 2.3.1). Über § 9 und § 14 Abs. 1 OWiG kommt eine Täterschaft auch von an der Pflichtverletzung beteiligten Mitarbeitenden bzw. vertretungsberechtigten Personen in Betracht.¹¹⁵ Im ersten Fall kommt es auf den (bedingten) Vorsatz des/der beteiligten Mitarbeitenden an, im zweiten auf den der vertretungsberechtigten Person. Soll ein Verstoß gegen eine Betreiberpflicht gemäß § 30 Abs. 1 OWiG gegenüber dem dahinterstehenden Unternehmen bzw. der juristischen Person geahndet werden, muss der (bedingte) Vorsatz ebenfalls bei einem vertretungsberechtigten Organ oder einer anderen Leitungsperson festgestellt werden.

Weitere **Besonderheiten** ergeben sich **im Falle des § 130 OWiG**, wenn es um ein Unterlassen von Aufsichtsmaßnahmen im Rahmen der Aufgabendelegation geht. Hier ist die delegierende Person maßgeblich, also der Betriebsinhaber bzw. der*die leitende Mitarbeitende. Bezugspunkt des Vorsatzes ist das Unterlassen notwendiger Aufsichtsmaßnahmen. Insoweit kommt es darauf an, dass der Betriebsinhaber bzw. der*die leitende Mitarbeitende weiß, dass er*sie bestimmte Aufsichtsmaßnahmen ergreifen müsste und könnte, dies aber unterlässt. Danach muss ein Zusammenhang zwischen der gegenständlichen (weil unterlassenen) Aufsichtsmaßnahme und den bußgeldbewehrten Betreiberpflichten bestehen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 130 Abs. 1 S. 1 OWiG der sich ausdrücklich auf Aufsichtsmaßnahmen bezieht, „die erforderlich sind, um in dem Betrieb oder Unternehmen Zuwiderhandlungen gegen Pflichten zu verhindern, die den Inhaber treffen und deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist“.

Vorsatztäter*in kann danach von vorneherein nur sein, wer zum einen Aufsichtspflichten unterliegt und zum anderen gerade die Verletzung dieser Pflichten billigend in Kauf genommen hat. Nicht erforderlich ist für die Feststellung einer vorsätzlichen Tat im Rahmen von § 130 OWiG, dass er*sie die konkrete Zuwiderhandlung – oder auch nur die Gefahr einer Zuwiderhandlung – erkannte, da es sich hierbei um eine objektive Bedingung der Ahndbarkeit handelt.¹¹⁶

¹¹⁵ Zur Kombination aus § 14 und § 9 OWiG im Bereich des § 32 TEHG a. F. siehe Kraft (2022), § 32 Rn. 10 m. w. N. zum OWiG.

¹¹⁶ Beck (2024), § 130 Rn. 70.

Daraus folgt im Kontext der emissionsrechtlichen Bußgeldtatbestände, dass bei einem objektiven Fehler eines*iner Mitarbeitenden unterhalb der Leitungsebene, z.B. im Rahmen der von ihm durchzuführenden Emissionsmessungen, mehrere potenzielle Täter*innen in Betracht kommen. Es muss also für jeden dieser unterschiedlichen Täter*innen gesondert zwischen (bewusster) Fahrlässigkeit und (bedingtem) Vorsatz abgegrenzt werden, wobei sich naturgemäß Abweichungen ergeben können. Eine Vorsatztat kommt wie oben beschrieben dabei nur in Betracht, wenn die jeweilige Betreiberpflichtverletzung – also der Verstoß gegen spezifische Handlungsgebote¹¹⁷ – oder aber die Aufsichtspflichtverletzung billigend in Kauf genommen wurde. Mit Blick auf mögliche Irrtümer siehe zudem weitere unten unter 2.5.

2.4.2.1 Grad an Vertrautheit und Kenntnistiefe

Bereits für die Begründung eines Fahrlässigkeitsvorwurfs ist der Grad an Vertrautheit bzw. sind die Kenntnisse des Täters*der Täterin relevantes Kriterium. Im Straßenverkehrsrecht soll es z.B. nach Ansicht der Rechtsprechung dem „geübten“ Kraftfahrzeugführer bei einem „ihm vertrauten“ Fahrzeug „ohne Weiteres“ möglich sein, die gefahrene Geschwindigkeit anhand der Motor- und sonstigen Fahrgeräusche und der Veränderung der Umgebung zuverlässig zu schätzen. Des Weiteren schließt z.B. ein defekter Tachometer den Vorwurf der Fahrlässigkeit nicht per se aus, sofern der Defekt dem Täter*der Täterin bekannt ist.

Auch wenn für die Feststellung eines Vorsatzes gegenüber der Fahrlässigkeit grundsätzlich das Willenselement entscheidend ist (siehe oben), bleibt das kognitive Element eins der entscheidenden Abgrenzungskriterien: „Je sicherer die Kenntnis, desto näher liegt, dass der Erfolg zumindest in Kauf genommen wird“.¹¹⁸ Somit kann der Grad an Vertrautheit des Täters*der Täterin mit den relevanten technischen Vorgängen und seine*ihre entsprechenden Kenntnisse ein wichtiger Anhaltspunkt für die Feststellung zumindest bedingten Vorsatzes sein. Vergleichend kann auch die strafrechtliche Rechtsprechung zu besonders gefährlichen Handlungen herangezogen werden: Nach dem BGH liegt es bei äußerst gefährlichen Gewalthandlungen nahe, dass der*die Täter*in mit der Möglichkeit rechnet, das Opfer könne durch diese zu Tode kommen und - weil er gleichwohl sein gefährliches Handeln fortsetzt – auch einen solchen Erfolg billigend in Kauf nimmt.¹¹⁹

Im Rahmen des Emissionshandelsrechts würde es sich ebenfalls anbieten, den Grad an Vertrautheit mit den technischen Vorrichtungen wie etwa Messeinrichtungen zur Messung der ausgestoßenen Emissionen sowie mit weiteren Aspekten der Emissionsüberwachung als wichtiges Kriterium für die Feststellung einer vorsätzlich begangenen Ordnungswidrigkeit heranzuziehen: Je vertrauter der potentielle Täter*die potenzielle Täterin z.B. mit der relevanten (Mess-)Technik und den wesentlichen technischen Abläufen ist, desto naheliegender ist es, dass falsche Angaben über die (fehlerhaft) gemessenen Emissionen billigend in Kauf genommen wurden. Dies kann entsprechend auf den Fall der Aufgabendelegation, wie sie etwa häufig für die Emissionsberichterstattung erfolgt, übertragen werden. Hier ist für eine Vorsatztat des*der leitenden Mitarbeitenden maßgeblich, dass dieser*diese von den tatsächlichen Umständen der Aufsichtspflicht Kenntnis hatte, insbesondere von betrieblichen Umständen, die ein Eingreifen erforderlich machen. Darüber hinaus müssen auch solche tatsächlichen Umstände vom Vorsatz erfasst sein, die die Erforderlichkeit oder Zumutbarkeit der jeweils geforderten Maßnahme begründen.¹²⁰ Insoweit kann auch hier eine tiefere Kenntnis des*der leitenden und

¹¹⁷ Vgl. Kraft (2022), § 32 Rn. 9.

¹¹⁸ Kudlich (2024), § 15 Rn. 23.

¹¹⁹ BGH, Beschluss vom 20.11.2018 - 1 StR 560/18, openJur 2018, 6647, Rn. 24; zusammenfassend Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 87a m. w. N.

¹²⁰ Vgl. allgemein zum Umfang des Vorsatzes Beck (2024), § 130 Rn. 72 m. w. N.

delegierenden Mitarbeitenden von den jeweiligen Inhalten der delegierten Pflichten ein Indiz für vorsätzliches Unterlassen von entsprechenden Aufsichtsmaßnahmen sein. Allerdings hilft dies nicht über die Schwierigkeit hinweg, im Rahmen der objektiven Tatbestandsvoraussetzungen festzustellen, dass eine notwendige Aufsichtsmaßnahme tatsächlich durch den leitenden Mitarbeitenden*die leitende Mitarbeitende unterlassen wurde. Der Bezugspunkt des Vorsatzes verändert sich im Rahmen von § 130 OWiG, wenn der*die die delegierte Aufgabe umsetzende Mitarbeitende nicht (mehr) beanstandungsfrei arbeitet und somit die Leitungsperson veranlasst war, ihn direkt zu überwachen.¹²¹ In einem solchen Fall wird es für die Feststellung eines (bedingten) Vorsatzes darauf ankommen, ob die Leitungsperson Kenntnisse von den Fehlern des*der Mitarbeitenden hatte, weitere Fehler billigend in Kauf genommen und dennoch eine direkte Überwachung unterlassen hat.

2.4.2.2 Weitere objektive Kriterien

Auch bzw. gerade im technisch geprägten Kontext kommen zudem weitere in der strafrechtlichen Rechtsprechung geprägten objektive Kriterien zur Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit in Betracht:¹²²

- ▶ die **Wahrnehmungszeit** (Handeln in Ruhe/über längere Zeit vs. kurze Spontanhandlung);
- ▶ das **Vermeidungs- bzw. Gefahrverminderungsverhalten** (Stichwort **Compliance-Management**); Vermeidungsbemühungen können dann gegen vorsätzliches Handeln sprechen, wenn der Täter*die Täterin ihretwegen die Tatbestandsverwirklichung nicht mehr in Betracht zieht und damit schon die erforderliche Möglichkeitsvorstellung ausgeschlossen ist bzw. kein Anzeichen mehr dafür vorliegt, dass sich der Täter*die Täterin im Sinne einer billigenden Inkaufnahme gegen das Rechtsgut entschieden hätte;¹²³
- ▶ das Vorliegen oder Fehlen eines **einleuchtenden Motivs**;
- ▶ das **Nachtatverhalten** (wobei Zurückhaltung geboten ist, da es auf den Vorsatz im Zeitpunkt der Tat ankommt).

Da diese Kriterien allerdings überwiegend aus Entscheidungen stammen, die besonders spontane und affektive Tötungshandlungen betreffen, muss eine Übertragung auf wirtschaftsstrafrechtlich bzw. wirtschaftsordnungswidrigkeitsrechtliche Fallgestaltungen vorsichtig erfolgen. Insbesondere das bei Tötungshandlungen oft vorsatzkritisch gewertete Kriterium des Affekts bzw. des unüberlegten und spontanen Handelns wird bei Verhalten von Unternehmensleitenden keine vergleichbar große Rolle spielen.¹²⁴

Wie in der wirtschaftsstrafrechtlichen Literatur gefordert, erscheint es auch für Ordnungswidrigkeiten im Emissionshandelsrecht sachgerecht, schwerpunktmäßig die bisherige Einstellung des Unternehmens gegenüber Rechtsverstößen oder seine Bemühungen zu deren Vermeidung in vorausgegangenen Situationen zu berücksichtigen. Auch können nachträgliche Versuche zur Aufklärung des Geschehens unter Umständen ein Indiz gegen die Annahme von Eventualvorsatz begründen.¹²⁵ Umgekehrt kann sich ein Nachweis für bedingten Vorsatz aus

¹²¹ Vgl. dazu OLG Naumburg, Beschluss vom 29.1.2021, 1 WS 41/20 (nicht veröffentlicht), S. 9.

¹²² Kudlich (2024), § 15 Rn. 23 m. w. N. zur Rechtsprechung.

¹²³ Vgl. Heger (2023), § 15 Rn. 24.

¹²⁴ Rönnau/Becker (2016), S. 573.

¹²⁵ Rönnau/Becker (2016), S. 573.

den eigenen Angaben des Täters*der Täterin, z. B. aus der Anhörung (§ 55 OWiG i. V. m. § 163a StPO) oder aus Hinweisen der Behörde in einem früheren Bußgeldverfahren ergeben.¹²⁶

2.5 (Vermeintliche) Rechtsirrtümer wegen der rechtlichen und fachlichen Komplexität des Emissionshandels

Die besondere fachliche und rechtliche Komplexität des Emissionshandels birgt im Bereich der Ordnungswidrigkeiten das Risiko von Irrtümern über rechtlich geprägte Umstände. Bei derartigen „Rechtsirrtümern“ im weitesten Sinne kann es sich um Tatbestands- bzw. Tatumstandsirrtümer nach § 11 Abs. 1 OWiG oder um Verbotsirrtümer nach § 11 Abs. 2 OWiG handeln. Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein, vor allem im Kontext von Genehmigungen.¹²⁷ Liegt ein Verbotsirrtum gemäß § 11 Abs. 2 OWiG vor, bereitet zudem die anschließend zu prüfende Frage Schwierigkeiten, ob dieser vermeidbar war.

2.5.1 Allgemeines

Ein **Tatbestandsirrtum** liegt vor, wenn der Täter*die Täterin einen Umstand, der zum gesetzlichen Tatbestand gehört, nicht kennt. Ist dies der Fall, kann ihm*ihr keine vorsätzliche Begehung vorgeworfen werden (vgl. § 11 Abs. 1 OWiG). Dabei ist unerheblich, ob die Unkenntnis darauf beruht, dass sich der Täter*die Täterin überhaupt keine Vorstellungen macht, oder ob er*sie zwar eine positive, aber falsche Vorstellung von den objektiven Umständen hat.¹²⁸ Indes bleibt eine Ahndung wegen Fahrlässigkeit möglich, sofern diese wie bei §§ 46 TEHG, 22 BEHG vorgesehen ist.

Um einen **Verbotsirrtum** handelt es sich demgegenüber, wenn dem Täter*der Täterin bei Begehung der Handlung die Einsicht fehlt, etwas Unerlaubtes¹²⁹ zu tun, z.B. weil er*sie das Bestehen oder die Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift nicht kennt. In diesem Fall bleibt die Tat als Vorsatztat nur vorwerfbar, sofern der Täter*die Täterin seinen*ihren Irrtum vermeiden konnte (vgl. § 11 Abs. 2 OWiG).

Parallel zur Begründung des bedingten Vorsatzes setzt ein solcher Verbotsirrtum nach der Rechtsprechung voraus, dass der Täter*die Täterin entweder positiv von der Zulässigkeit des eigenen Verhaltens ausgeht oder – sofern er bei einer zweifelhaften Rechtslage die Möglichkeit der Unzulässigkeit des eigenen Handelns erkannt hat –, dass er darauf vertraut, sich dennoch im Rahmen des gesetzlich Zulässigen zu bewegen. Umgekehrt liegt kein Verbotsirrtum vor, wenn der Täter*die Täterin mit der Möglichkeit rechnet, Unrecht zu tun und diese Möglichkeit – sozusagen aus Gleichgültigkeit – billigend in Kauf nimmt.¹³⁰ Dabei erfordert eine solche billigende Inkaufnahme nicht, dass der Täter*die Täterin die verletzte Gebots- oder Verbotsvorschrift als solche kennt.¹³¹ Umgekehrt ist ein Verbotsirrtum aber auch nicht automatisch ausgeschlossen, sobald er*sie sich mit der Möglichkeit des Verbotenseins

¹²⁶ Wieser (2024), § 10 Ziffer 3.

¹²⁷ Kraft (2022), § 32 TEHG Rn. 9 m.w.N.; dazu sogleich unter 2.5.2.1.

¹²⁸ Engelstätter (2024), § 20 Rn. 80.

¹²⁹ Im Gegensatz zu § 17 StGB knüpft § 11 Abs. 2 OWiG nicht an ein fehlendes Bewusstsein, „Unrecht zu tun“ an. Dies ist nach Ansicht der Literatur darauf zurückzuführen, dass für Ordnungswidrigkeitentatbestände, die im Unterschied zu Straftatbeständen in der Regel neutrale Gebote oder Verbote durchsetzen, eher zweckmäßige Erwägungen als sozialetische Wertmaßstäbe zugrunde liegen, siehe Valerius (2024), § 11 Rn. 29 m. w. N.

¹³⁰ Vgl. OLG Stuttgart, BeckRS 2023, 26846, Rn. 37 mit umfangreichem Verweis auf strafrechtliche Rechtsprechung des BGH sowie strafrechtliche und ordnungswidrigkeitsrechtliche Literatur.

¹³¹ Valerius (2024), § 11 Rn. 32.

auseinandersetzt.¹³² Wenn allerdings selbst Erkundigungen etwaige Zweifel an der Zulässigkeit des Verhaltens nicht hätten beheben können, etwa weil die Rechtslage umstritten, noch nicht höchstrichterlich entschieden oder sonst unklar ist, kommt ein (sogar unvermeidbarer) Verbotsirrtum in Betracht.¹³³

Einen wichtigen Unterfall des Verbotsirrtums stellt der sogenannten **Subsumtionsirrtum** dar, der vorliegt, wenn der Täter*die Täterin infolge fehlerhafter Einschätzung der bußgeldbewehrten Norm davon ausgeht, sein*ihr Verhalten sei rechtmäßig.¹³⁴ Schon der Wortlaut in § 11 Abs. 2 OWiG weist in seiner 2. Variante ausdrücklich darauf hin, dass ein Verbotsirrtum insbesondere vorliegen kann, wenn ein potenzieller Täter*eine potenzielle Täterin „... die Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift nicht kennt“. Im Falle einer solchen fehlerhaften Subsumtion stellt sich die Frage, wann der Irrtum für den Täter*die Täterin vermeidbar war, weil ausreichend Anlass bestand, sich über die Rechtslage zu erkundigen.

Ein Verbotsirrtum ist allgemein vermeidbar im Sinne von § 11 Abs. 2 OWiG und kann dann nicht die Vorwerfbarkeit vorsätzlichen Handel ausschließen, wenn der Täter*die Täterin bei Anwendung derjenigen Sorgfalt, die ihm*ihr nach den Umständen des Falles, seiner*ihrer Persönlichkeit sowie seinem*ihrer Lebens- und Berufskreis zuzumuten war, das Unerlaubte seines Tuns hätte erkennen können.¹³⁵ Dabei ist der Täter*die Täterin vor allem verpflichtet, all seine*ihre geistigen Erkenntniskräfte einzusetzen und etwaige Zweifel durch Nachdenken und erforderlichenfalls durch Einholung von Rechtsrat zu beseitigen.¹³⁶ Für die Vermeidbarkeit eines Verbotsirrtums gelten grundsätzlich strenge Anforderungen,¹³⁷ insbesondere mit Blick auf mögliche Erkundigungspflichten.

2.5.2 Besonderheiten bei technisch und rechtlich komplexen Bereichen sowie der Aufgabendelegation

Bei technisch und rechtlich komplexen Bereichen wie dem Emissionshandelsrecht ergeben sich im Rahmen der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten vor allem Besonderheiten bzw. Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen (vorsatzausschließendem) Tatbestandsirrtum und einem Verbotsirrtum, der nur bei Unvermeidbarkeit die Ahndung der Vorsatztat ausschließt. Daneben bereitet auch die Abgrenzung zwischen unvermeidbarem und vermeidbarem Verbotsirrtum besondere Probleme.

2.5.2.1 Abgrenzung zwischen Tatbestands- und Verbotsirrtum

In technisch bzw. rechtlich komplexen Bereichen kann es schnell zu einer Fehlvorstellung über die tatsächliche Situation oder die Rechtslage kommen, insbesondere zu Irrtümern über normative Tatbestandsmerkmale und den Inhalt von sog. Blankettgesetzen.¹³⁸ Dabei kann die

¹³² Vgl. BGH, NStZ 2013, 461; Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 StGB Rn. 5a m. w. N.

¹³³ Vgl. Valerius (2024), § 11 Rn. 31 m. w. N.

¹³⁴ Vgl. zum strafrechtlichen Pendant § 17 StGB: Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 6.

¹³⁵ Valerius (2024), § 11 Rn. 37

¹³⁶ Vgl. BGH, NJW 1966, 842. Das weitere Kriterium der „Gewissensanspannung“ passt demgegenüber im Kontext des OWiG in der Regel nicht, da hier vor allem Zweckmäßigkeitserwägungen und nicht Unwerturteile maßgeblich sind. Dazu Valerius (2024), § 11 Rn. 37.

¹³⁷ Valerius (2024), § 11 Rn. 38.

¹³⁸ Vgl. zum Umweltstrafrecht: Engelstätter (2024), § 20 Rn. 79.

Abgrenzung zwischen (vorsatzausschließendem) Tatbestandsirrtum einerseits und Verbotsirrtum andererseits im Einzelfall schwierig sein.¹³⁹

Im Emissionshandelsrecht stellt sich diese Abgrenzungsfrage vor allem in Bezug auf bußgeldbewährte Genehmigungserfordernisse bzw. Anzeigepflichten sowie mit Blick auf Blanketttatbestände, die auf die Inhalte von weiteren Vorschriften verweisen.

Irrtum über Genehmigungs- oder Anzeigepflichten

Sofern Bußgeldtatbestände an Tatbestandsmerkmale wie „ohne erforderliche Genehmigung“ oder „unbefugt“ anknüpfen, kommt es für die Ahndung der Ordnungswidrigkeit auf das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung an.¹⁴⁰ Irrt der Täter*die Täterin über ein solches Genehmigungserfordernis, stellt sich die Frage, ob ein Tatbestandsirrtum oder ein (ggf. vermeidbarer) Verbotsirrtum vorliegt. Die Abgrenzung ist teilweise in Literatur und Rechtsprechung umstritten.

Unstreitig liegt ein den Vorsatz ausschließender Tatbestandsirrtum vor, wenn über Tatsachen geirrt wird, die die Genehmigungs- oder Anzeigepflicht erst begründen oder wenn sich der Irrtum auf das tatsächliche Vorliegen einer Genehmigung (oder auch ihre Entziehung) bezieht.¹⁴¹ Handelt es sich demgegenüber um einen Irrtum über bloße Anmelde- und Anzeigepflichten, wird dieser einhellig als Verbotsirrtum gesehen.¹⁴²

Im Übrigen differenziert die h. M. nach der konkreten Ausgestaltung des Tatbestandes: Betrifft der Bußgeldtatbestand ein sozialadäquates Verhalten, das nur durch ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt kontrolliert wird, liegt ein den Vorsatz ausschließender Tatbestandsirrtum vor. Geht es hingegen um ein grundsätzlich wertwidriges Verhalten, das nur im Einzelfall durch die Genehmigung erlaubt ist (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt), handelt es sich um einen Irrtum über die Existenz und rechtliche Reichweite eines Rechtfertigungsgrundes und damit um einen Verbotsirrtum.¹⁴³

Nach anderer Auffassung liegt in beiden Fällen ein bloßer Verbotsirrtum vor.¹⁴⁴

Im Emissionshandelsrecht knüpft etwa § 49 Abs. 3 Nr. 1 TEHG an ein Freisetzen von Emissionen „ohne Genehmigung“ an, sodass die o.g. Abgrenzungsproblematik grundsätzlich entstehen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass „ohne Genehmigung“ auch handelt, wer die Grenzen einer bestehenden Genehmigung überschreitet.¹⁴⁵ Da allerdings in der Genehmigung nach § 4 TEHG keine bestimmte Höchstmenge an Emissionen festgesetzt wird,¹⁴⁶ dürfte sich insoweit die Problematik eines Irrtums über den Umfang der Genehmigung im Verhältnis zu konkreten Mengen der tatsächlichen Emissionen nicht stellen. In Betracht kommt in einem solchen Fall vielmehr ein Verstoß gegen die Anzeigepflichten nach § 4 Abs. 5 TEHG i.V. mit § 46 Abs. 3 Nr. 3 TEHG¹⁴⁷ und dementsprechend auch ein hierauf bezogener Irrtum. Sofern der potenzielle

¹³⁹ Kraft (2022), § 32 TEHG Rn. 9 m. w. N.

¹⁴⁰ Vgl. allgemein ohne Bezug zu speziellen Bereichen: Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 12a.

¹⁴¹ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 12a m. w. N.

¹⁴² Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 12a m. w. N.

¹⁴³ Vgl. Darstellung bei Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 12a m. w. N.; siehe auch Heger (2023), § 17 Rn. 6 m. w. N.; für den Bereich der Ordnungswidrigkeiten Rengier (2018), § 11 Rn. 37b–44.

¹⁴⁴ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 17 Rn. 12a m. w. N.

¹⁴⁵ Kraft (2022), § 32 Rn. 23 m. w. N.

¹⁴⁶ Vgl. Kraft (2022), § 32 Rn. 23.

¹⁴⁷ Vgl. Kraft (2022), § 32 Rn. 23.

Täter*die potenzielle Täterin darüber irrt, dass überhaupt eine Veränderung vorliegt, die dann auch genehmigungspflichtig ist, dürfte ein Tatbestandsirrtum vorliegen. Irrt er*sie jedoch „nur“ darüber, dass die Genehmigungspflicht besteht, dürfte die Einordnung – da es sich bei der Genehmigung nach § 4 TEHG um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelt,¹⁴⁸ nach dem Vorgenannten also um ein sozialadäquates Verhalten – nach dem zuvor Dargestellten Meinungsstreit davon abhängen, welche Ansicht man vertritt. Nach der h. M. würde ein Tatbestandsirrtum vorliegen, nach der Gegenansicht ein Verbotsirrtum im Sinne von § 11 OWiG, wonach ein Ausschluss der individuellen Vorwerfbarkeit nur bei Unvermeidbarkeit in Betracht käme.

In Bezug auf den Überwachungsplan, der bzw. dessen Änderungen nach den §§ 6 Abs. 2 und 3 TEHG und Abs. 2, 3 und 4 BEHG zwar ebenfalls genehmigungsbedürftig sind, besteht allerdings kein entsprechender Bußgeldtatbestand für ein Handeln ohne Genehmigung. Die soeben beschriebenen Irrtumsproblematiken stellen sich daher nicht.

Irrtum über normative Tatbestandsmerkmale

In den emissionshandelsrechtlichen Bußgeldtatbeständen finden sich einige Merkmale mit deutlich rechtlicher Prägung, so z.B. die „nicht richtige“, „nicht vollständige“ oder „nicht rechtzeitige“ Erstattung von Emissionsberichten, Übermittlung bestimmter Angaben oder auch Einreichung von Überwachungsplänen (vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 1-3, Abs. 3 Nr. 2-4, Nr. 4, Abs. 3a TEHG sowie § 22 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 BEHG). Diese Begriffe bedürfen der weiteren Ausfüllung insoweit, als sie auf fehlerhafte Verhaltensweisen nach anderen Normen wie insbesondere der EU-Monitoring-Durchführungsverordnung abstellen.¹⁴⁹ Es dürfte sich daher um normative Tatbestandsmerkmale handeln, also Merkmale, die im Gegensatz zu den sogenannten deskriptiven Tatbestandsmerkmalen nicht ohne weiteres sachlich-gegenständlich fassbar, sondern (auch) rechtlicher Natur und daher wertausfüllungsbedürftig sind.¹⁵⁰

Für die Feststellung des Vorsatzes bzw. umgekehrt eines Tatbestandsirrtums ist nach dem unter 2.5.1 Gesagten die Kenntnis der einzelnen Tatbestandsmerkmale ausschlaggebend. Bei normativen Tatbestandsmerkmalen ist für den Tatvorsatz nur erforderlich, dass der Täter*die Täterin deren Bedeutung richtig erfasst (sog. Bedeutungskennntnis). Er*sie muss nicht die aus den Gesetzesbegriffen folgende konkrete rechtliche Wertung kennen, sondern es genügt die sog. **Parallelwertung in der Laiensphäre**. Diese setzt nach der herrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung lediglich voraus, dass der Täter*die Täterin die Tatsachen kennt, die dem normativen Begriff zugrunde liegen, und auf der Grundlage dieses Wissens den sozialen Sinngehalt des Begriffs richtig begreift.¹⁵¹ Ist dies der Fall und geht der Täter*die Täterin dennoch infolge fehlerhafter Einschätzung der Norm davon aus, sein*ihr Verhalten sei rechtmäßig, liegt ein oben bereits beschriebener Subsumtionsirrtum vor,¹⁵² der einen Verbotsirrtum im Sinne von § 11 Abs. 2 OWiG darstellt und in der Regel vermeidbar ist. Kann der Täter*die Täterin die rechtliche Wertung allerdings nicht in gewisser Weise nachvollziehen, liegt ein Tatbestandsirrtum vor.¹⁵³

¹⁴⁸ Guckelberger (2022), § 4 Rn. 6.

¹⁴⁹ Vgl. zum TEHG: Kraft (2022), § 32 Rn. 14.

¹⁵⁰ Rengier (2018), § 11 Rn. 3.

¹⁵¹ Zur h. M.: Heger (2023), § 15 Rn. 14 m. w. N.

¹⁵² Vgl. allgemein zum Subsumtionsirrtum Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 44 und § 17, Rn. 6.

¹⁵³ Ein solcher Irrtum wird auch als Rechtsirrtum im eigentlichen Sinne bezeichnet, vgl. Valerius (2024), § 11 Rn. 21.

Bei den o.g. emissionshandelsrechtlichen Bußgeldtatbeständen mit normativen Tatbestandsmerkmalen wird in der Regel davon auszugehen sein, dass die in Betracht kommenden Täter*innen zum einen die zugrunde liegenden Tatsachen, etwa die gemessene Menge an Emissionen, die Existenz von Berichtspflichten und weiteren relevanten Normen kennen, zum anderen auch eine ausreichende Bedeutungskennntnis von den jeweiligen rechtlichen Inhalten haben werden. Etwaige Irrtümer, die dann die konkrete rechtliche Subsumtion betreffen, werden daher Verbotsirrtümer darstellen, die auf ihre Vermeidbarkeit hin überprüft werden müssen.

Irrtum im Rahmen von Blankettgesetzen

Denkbar sind hier zwei Konstellationen: Zum einen nehmen Blankettgesetze wie § 46 TEHG und § 22 TEHG in ihren Tatbeständen auf **andere Rechtsvorschriften**, ggf. sogar aus anderen Regelwerken, Bezug, die erst abschließend das betreffende tatbestandsmäßige Verhalten beschreiben (vgl. § 46 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Nr. 6 und Abs. 3a TEHG sowie § 22 Abs. 3 Nr. 3 BEHG).¹⁵⁴

Nach vorherrschender Ansicht in der strafrechtlichen Literatur ist nur der Inhalt, nicht aber die Existenz der blankettausfüllenden Norm ein vom Vorsatz zu umfassender Bestandteil des Verbots- oder Gebotstatbestandes. Die Blankettnorm ist damit so zu lesen, als stünde die Ausfüllungsnorm im Strafgesetz. Für den so gebildeten Gesamtstatbestand gelten dann die allgemeinen Irrtumsregeln. Daraus folgt, dass der Irrtum über einen Tatumstand der die Blankettvorschrift ausfüllenden Norm insgesamt als Tatbestandsirrtum, der Irrtum über die Existenz oder die Reichweite der blankettausfüllenden Norm als Verbotsirrtum einzuordnen ist.¹⁵⁵ Diese Herangehensweise lässt sich auf das Ordnungswidrigkeitenrecht,¹⁵⁶ und damit auch auf §§ 46 TEHG und 22 BEHG übertragen.

Zum anderen kann im Blanketttatbestand an das **Vorliegen einer Einzelanordnung** angeknüpft werden. In diesem Fall führt der Irrtum über die Existenz und den Inhalt dieser Anordnung in der Regel zu einem vorsatzausschließenden Tatbestandsirrtum.¹⁵⁷ Insoweit wird argumentiert, dass das Verbot bzw. hier der Bußgeldtatbestand in solchen Fällen nicht generell, also für jede Person erkennbar umschrieben wird, sondern durch eine bestimmte, nur dem Einzelnen zugängliche Anordnung konkretisiert wird. Eine eigenständige Subsumtion des jeweiligen Sachverhalts unter die Ermächtigungsgrundlage soll dem betreffenden, potenziellen Täter*der betreffenden, potenziellen Täterin nicht auferlegt werden können, entweder, weil er*sie dazu ohnehin nicht in der Lage wäre (z.B. mangels Kenntnis der tatsächlichen Gegebenheiten) oder weil seitens des Staates ein Ermessensgebrauch stattfinden soll.¹⁵⁸

Im Emissionshandel tritt diese zweite Konstellation im Rahmen von § 46 Abs. 1 Nr. 4 TEHG auf, der an den Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 4, § 27 Nr. 1 bis 3 oder § 28 Abs. 1 Nr. 3 lit. e) aa) TEHG anknüpft.

Insoweit wird es auf den Einzelfall ankommen, ob die o.g. allgemeine strafrechtliche Einordnung passt und damit der Irrtum über Existenz oder Inhalt einer Anordnung im Sinne der §§ 46 Abs. 1 Nr. 4 TEHG, 22 Abs. 3 Nr. 3 BEHG stets Tatbestandsirrtum ist. Denn die ebenfalls oben dargestellte Argumentation, dass dem Täter*der Täterin mangels Kenntnis der tatsächlichen

¹⁵⁴ Vgl. zur Einordnung des § 32 TEHG: Kraft (2022), § 32 Rn. 11 m. w. N. und zur Einordnung des § 22 BEHG: Kraft (2022), § 22 Rn. 7.

¹⁵⁵ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 101 m. w. N.

¹⁵⁶ Vgl. Rengier (2018), § 11 Rn. 24 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 101 m. w. N.

¹⁵⁸ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 101 m. w. N.

Gegebenheiten keine Subsumtion des jeweiligen Sachverhalts unter die Ermächtigungsgrundlage (der Anordnung) nicht auferlegt werden könne, passt zumindest insoweit nicht, als im emissionshandelsrechtlichen Kontext der Adressat*die Adressatin der Ordnungswidrigkeit regelmäßig auch Adressat der Anordnung sein wird. Da beides an die Betreibereigenschaft geknüpft ist, ist im Ausgangspunkt Personenidentität anzunehmen mit der Folge, dass auch die entsprechenden Kenntnisse für eine Ahndung vorliegen müssten. Allerdings wird es in der Regel um ein Unternehmen gehen, sodass es für die Eigenschaft als Täter*Täterin im Rahmen der Ordnungswidrigkeit wiederum auf die Zurechnung der Betreibereigenschaft nach § 9 OWiG ankommt (siehe oben 2.3). Der*die nach § 9 Abs. 1 Nr. 1-2 OWiG ermittelte, potentielle Täter*in wird dann nicht mehr personenidentisch mit dem Adressaten*der Adressatin der Anordnung sein, die sich in der Regel an das Unternehmen richtet. Ob dem (potentiellen) Täter*der (potenziellen) Täterin dennoch Existenz und Inhalt der für die Ordnungswidrigkeit maßgeblichen Anordnung zugänglich und erkennbar waren, mit der Folge, dass ein Irrtum hierüber als (vermeidbarer) Verbotsirrtum eingeordnet werden könnte, müsste dann gesondert festgestellt werden.

Letztlich dürfte diese Konstellation aber (noch) ein rein theoretisches Problem sein, da die für §§ 46 Abs. 1 Nr. 4 TEHG, 22 Abs. 3 Nr. 3 BEHG in Betracht kommenden Verordnungen (die Emissionshandelsverordnung 2030 - EHV 2030 bzw. die Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 - EBeV 2030) nicht auf die jeweils maßgeblichen Bußgeldvorschriften zurückverweisen. Dies wäre allerdings Voraussetzung für eine Ahndung nach den §§ 46 Abs. 1 Nr. 4 und 22 Abs. 3 Nr. 3 BEHG, die damit derzeit noch ins Leere laufen.¹⁵⁹

Irrtümer im Rahmen der Aufgabendelegation

Wie bereits oben unter 2.4.2.1 beschrieben ergeben sich Besonderheiten, wenn es um die Feststellung eines Vorsatzes im Rahmen von § 130 OWiG geht. Insoweit liegt stets ein vorsatzausschließender Tatbestandsirrtum vor, wenn der Betreiber bzw. der*die leitende Mitarbeitende, der*die Aufgaben delegiert, von tatsächlichen Umständen seiner*ihrer Aufsichtspflicht keine oder fehlerhafte Kenntnis hatte. Hiervon ist auch der Fall erfasst, dass ihm*ihr bestimmte betriebliche Umstände, die ein Eingreifen erforderlich gemacht hätten, nicht bekannt waren. Ebenso liegt ein Tatbestandsirrtum vor, wenn über die tatsächlichen Umstände, die die Erforderlichkeit oder Zumutbarkeit der jeweils geforderten Maßnahme begründen, geirrt wird.¹⁶⁰

Ein Subsumtions- bzw. Rechtsirrtum liegt dagegen vor, wenn die Leitungsperson darüber irrt, welche Aufsichtsmaßnahmen „gehörig“ im Sinne von § 130 OWiG sind bzw. gewesen wären. Insoweit ist aufgrund der Vagheit und Komplexität dieser gesetzlichen Begrifflichkeit auch ein unvermeidbarer Verbotsirrtum zumindest grundsätzlich nicht fernliegend.¹⁶¹

2.5.2.2 Abgrenzung zwischen unvermeidbarem und vermeidbarem Verbotsirrtum

Erkundigungspflichten und Vermeidbarkeit des Verbotsirrtums

Kommt man zu der Annahme eines Verbotsirrtums, stellt sich die Frage der (Un-)Vermeidbarkeit. Diese wiederum knüpft daran an, welcher Umfang an Erkundigungen vom potenziellen Täter*von der potenziellen Täterin verlangt werden kann (siehe oben).

¹⁵⁹ Vgl. für den EU-ETS 1 Ehrmann (2022), § 32 Rn. 23; für das nEHS Kraft (2022), § 22 Rn. 7.

¹⁶⁰ Zum Ganzen: Beck (2024), § 130 Rn. 72 m. w. N.

¹⁶¹ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 99.

Erkundigungspflichten entstehen generell, wenn der Täter*die Täterin aufgrund des Einsatzes seiner*ihrer intellektuellen Erkenntnismittel zu Zweifeln über die Erlaubtheit seines*ihrer Handelns gelangt oder hätte gelangen müssen oder für ihn*sie ein sonstiger Anlass besteht, sich über die Rechtslage zu informieren.¹⁶² Eine Erkundigungspflicht trifft also jede Person, der aufgrund ihrer individuellen Lebens- oder Berufserfahrung bewusst ist, dass sie sich in einem rechtlich geprägten Bereich bewegt und durch ihr Verhalten Einzelnen oder der Allgemeinheit Schaden zufügt.¹⁶³

Für **wirtschaftliche Betätigungen** wird generell gefordert, dass sich Betroffene wie etwa Anlagenbetreiber bei der zuständigen Fachbehörde über die gesetzlichen Anforderungen an ihre Tätigkeit informieren¹⁶⁴ vor allem in Zweifelsfällen.¹⁶⁵ Wie weit die Erkundigungspflicht reicht, bestimmt sich unter anderem **nach Größe und Bedeutung des jeweiligen Unternehmens**.¹⁶⁶ Danach wird ein unvermeidbarer Verbotsirrtum nur „in den seltensten Fällen“ vorkommen¹⁶⁷

Als **Rat gebende Stellen** kommen für das betroffene Unternehmen z.B. in Betracht:¹⁶⁸

- ▶ die unternehmensinterne Rechtsabteilung;
- ▶ externe Rechtsanwält*innen;
- ▶ zuständige Behörden;
- ▶ einschlägige Gerichtsentscheidungen;
- ▶ Berufs- und Fachverbände mit fachkundigem und sachverständigem Personal.

Dabei können zusätzliche **Einschränkungen** zu berücksichtigen sein:

- ▶ So gilt etwa Vorsicht mit **Stellungnahmen aus der Fachliteratur**, die nicht pauschal als ausreichende Auskunft herangezogen werden können.¹⁶⁹
- ▶ Auch **Behördenauskünfte** erfüllen die Erkundigungspflichten nicht in jedem Fall: Bedingung ist etwa, dass der zu beurteilende Sachverhalt zutreffend und vollständig offenbart wurde. Zudem muss es sich grundsätzlich um die zuständige Verwaltungs- oder Bußgeldbehörde handeln. Schließlich muss es sich um verbindlich und vorbehaltlos erteilte Informationen handeln.¹⁷⁰ Selbst Auskünfte von Rechtsanwält*innen führen nicht automatisch zur Unvermeidbarkeit des Verbotsirrtums: Insoweit hat der EuGH in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren im Bereich des ebenso wie das Emissionshandelsrecht fachlich und rechtlich komplexen Kartellrechts entschieden, dass ein Verstoß gegen den maßgeblichen Art. 101 AEUV unabhängig davon geahndet werden kann, ob das betroffene Unternehmen aufgrund eines zuvor eingeholten vertrauenswürdigen anwaltlichen Rechtsrates oder einer Entscheidung einer nationalen Wettbewerbsbehörde annehmen

¹⁶² Zum Ganzen: Valerius (2024), § 11 Rn. 45 m. w. N.

¹⁶³ Zum Ganzen: Valerius (2024), § 11 Rn. 41 m. w. N.

¹⁶⁴ Valerius (2024), § 11 Rn. 56; Jarass (2005), § 62 Rn 9, jeweils m. w. N.

¹⁶⁵ Jarass (2005), § 62 Rn 9 m. w. N.

¹⁶⁶ Zum Ganzen: Valerius (2024), § 11 Rn. 41 m. w. N.

¹⁶⁷ Kraft (2022), § 32 Rn. 9.

¹⁶⁸ Zum Ganzen: Valerius § 11 Rn. 45-56 m. w. N., sehr ausführlich zu den einzelnen Erkundigungsmöglichkeiten siehe auch Rengier (2018), § 11 Rn. 65-96 m. w. N.

¹⁶⁹ Valerius (2024), § 11 Rn. 46 m. w. N.

¹⁷⁰ Valerius (2024), § 11 Rn. 47 m. w. N.

konnte, die Vorschrift nicht zu verletzen.¹⁷¹ Auskünfte der eigenen Rechtsabteilung müssen mit Blick auf die fehlende Unabhängigkeit von der Täterrolle besonders kritisch geprüft werden, wenn erkennbar Eigeninteressen betroffen sind.¹⁷²

- ▶ Ist eine Rechtsfrage gerichtlich noch ungeklärt, weil bislang keine Gerichtsentscheidungen hierzu ergangen sind, ist ein Verbotsirrtum in der Regel unvermeidbar, wenn der*die Handelnde seinem*ihrem Verhalten eine der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten einer Norm zugrunde legt.¹⁷³

Weitere mögliche Kriterien

Hilfreich für die problematische Abgrenzung zwischen vermeidbarem und unvermeidbarem Verbotsirrtum erscheint ein Blick auf die Rechtsprechung zu den – technisch ziemlich komplexen – sog. Diesel-Abgasskandalen. Zwar handelt es sich überwiegend um zivilrechtliche Schadensersatzprozesse¹⁷⁴. Die Rechtsfragen zu § 826 BGB sind aber im Kern strafrechtlich angelegt, sodass ein Vergleich dennoch in Betracht kommt.

So spricht es aus Sicht der zivilgerichtlichen Rechtsprechung z.B. für das Vorliegen eines *unvermeidbaren* Verbotsirrtums, wenn im Falle einer arbeitsteilig organisierten juristischen Person alle mit den Fragen der Zulässigkeit des maßgeblichen Emissionskontrollsystems befassten Personen davon ausgegangen sind, dass kein unzulässiges Verhalten vorlag.¹⁷⁵ Nicht zwingend notwendig sind dabei personenbezogene, sprich individualisierbare Anhaltspunkte dazu, welches Vorstellungsbild die mit den Fragen der streitgegenständlichen technischen Prozesse befassten Verrichtungsgehilfen*Verrichtungsgehilfinnen, Repräsentanten*Repräsentantinnen und Organe der Beklagten bezüglich der Zulässigkeit einer bestimmten Technik hatten und welche gesellschaftsinternen Kommunikationsvorgänge und Beschlüsse insofern existierten.

2.6 Unterlassungs-, Sonder- und Dauerdelikte

2.6.1 Unterlassungsdelikte

Indem die §§ 45 ff. TEHG und §§ 20 ff. BEHG überwiegend Verstöße gegen spezielle Handlungsgebote erfassen (z.B. Abgabepflicht, Bericht- und Anzeigenerstattungspflichten), stellen sie überwiegend **echte Unterlassungsdelikte** dar, für welche im Bereich der Ordnungswidrigkeiten die zusätzlichen Voraussetzungen des § 8 OWiG (insb. das Vorliegen einer Garantenstellung) nicht erforderlich sind.¹⁷⁶ Dies gilt insbesondere auch für § 130 OWiG.¹⁷⁷ Wie bereits bzgl. § 130 OWiG erwähnt (2.3.2), ist nach allgemeinen Grundsätzen neben der Tatbestandsverwirklichung erforderlich, dass die Erfüllung der gesetzlichen Pflicht dem Adressaten*der Adressatin auch möglich und zumutbar ist.¹⁷⁸

¹⁷¹ Vgl. EuGH, NJW 2013, 3083, 3085 (Rn. 43); dazu Rengier (2018), § 11 Rn. 61a; derselbe generell zur „Vertrauenswürdigkeit von Auskünften durch Rechtskundige, insbesondere Rechtsanwälte“ § 11 Rn. 76 ff.

¹⁷² Valerius (2024), § 11 Rn. 52 m. w. N.

¹⁷³ Valerius (2024), § 11 Rn. 56 m. w. N.

¹⁷⁴ Siehe aber die kürzliche Verurteilung von vier VW-Managern zu Freiheits- bzw. Bewährungsstrafen durch die 6. Strafkammer des LG Braunschweig wegen Betrugs (Urteil vom 26.5.2025, Az. 6 KLS 411 Js 49032/15 (23/19) – nicht rechtskräftig).

¹⁷⁵ Vgl. zum Einsatz von Abschaltvorrichtungen bei Fahrzeugen im Rahmen von § 826 BGB: BGH, VersR 2021, 1575, Rn. 14; OLG Stuttgart, BeckRS 2023, 26846, Rn. 33.

¹⁷⁶ Für das TEHG: Kraft (2022), § 32 Rn. 9; für das BEHG: Kraft (2022a), § 22 Rn. 2; allgemein Valerius (2024), § 8 Rn. 2.

¹⁷⁷ Rogall (2018), § 130 Rn. 17 m. w. N.

¹⁷⁸ BGH, NJW 2002, 2480 (2481); Kraatz (2023), § 9 Rn. 2.

Ein Bußgeldtatbestand, der im Tatbestand aktives Tun vorsieht, kann unter den Voraussetzungen des § 8 OWiG auch durch Unterlassen begangen werden (unechtes Unterlassungsdelikt).¹⁷⁹ Einen solchen Bußgeldtatbestand sieht das TEHG nur in § 49 Abs. 3 Nr. 1 (Freisetzen von Treibhausgasen ohne Genehmigung) vor. Häufiger finden sich Bußgeldtatbestände, in denen von einem „Zuwiderhandeln“ gegen bestimmte Vorschriften die Rede ist: § 49 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 3 Nr. 9, 11 und 12 TEHG, § 22 Abs. 3 Nr. 2 BEHG. Solche neutralen Formulierungen in Blankett-Tatbeständen erschweren die sowieso schon schwierige Abgrenzung von Tun und Unterlassen.¹⁸⁰ Die Abgrenzung hängt in diesen Fällen davon ab, ob die jeweilige Ausfüllungsnorm ein aktives Tun oder Unterlassen verlangt.¹⁸¹

Eine besondere Konstellation liegt im Zusammenhang mit § 130 OWiG vor. Bevor eine Aufsichtspflichtverletzung nach dieser Vorschrift geprüft wird, ist zunächst zu untersuchen, ob nicht eine Beteiligung der Leitungsperson an der zugrundeliegenden Zuwiderhandlung vorliegt – was in der Praxis häufig nicht erfolgt.¹⁸² § 130 OWiG ist nach herrschender Meinung insoweit ein Auffangtatbestand.¹⁸³ Dementsprechend hat das OLG Naumburg in dem unter 2.3.3 dargestellten Fall zunächst geprüft, ob die Geschäftsführung die unrichtige Emissionsmenge selbst mitgeteilt, die falsche Mitteilung angeordnet oder geduldet hat oder die falsche Mitteilung hätte verhindern können, bevor es zur Prüfung von § 130 OWiG überging.¹⁸⁴

Diese nicht ausdrücklich angeordnete Subsidiarität des § 130 OWiG schließt auch eine Beteiligung durch Unterlassen ein, selbst wenn diese lediglich fahrlässig, eine Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG dagegen vorsätzlich erfolgt.¹⁸⁵ Eine derartige fahrlässige Beteiligung kommt wohl häufiger vor, etwa neben einem* einer nach § 9 OWiG handelnden Betriebsangehörigen, da die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit der Zuwiderhandlung großzügig gezogen werden (allgemeine Vorhersehbarkeit reicht aus und muss sich nicht auf den konkreten Täter*die konkrete Täterin oder die konkrete Tat beziehen).¹⁸⁶ Sie dürfte jedoch auf unechte Unterlassungsdelikte beschränkt sein, für die eine Garantenstellung erforderlich ist, die sich für den Betriebsinhaber (und seiner Vertreter*innen und Aufsichtspflichtigen) aus seiner Organisationszuständigkeit ergibt und inzwischen auch durch den BGH anerkannt ist.¹⁸⁷ Diese Garantenpflicht erstreckt sich auf die Pflicht, betriebsbezogene Ordnungswidrigkeiten durch die Arbeitnehmer zu verhindern.¹⁸⁸ Soweit sie nicht höchstpersönlich ist, kann der Betriebsinhaber seine Garantenstellung auf andere delegieren, bleibt aber entsprechend den für § 130 aufgestellten Kriterien nach § 8 OWiG aufsichtspflichtig.¹⁸⁹ Eine Garantenstellung hat auch ein Compliance-Beauftragter*eine Compliance-Beauftragte.¹⁹⁰

Bei echten Unterlassungsdelikten, um die es im Bereich des Emissionshandels ganz überwiegend geht, dürfte eine Beteiligung des Betriebsinhabers an betriebsbedingten

¹⁷⁹ Vgl. Kraft (2022), § 32 TEHG Rn. 9; allgemein Kraatz (2023), § 9 Rn. 3.

¹⁸⁰ Kraatz (2023), § 9 Rn. 6.

¹⁸¹ Ebenda.

¹⁸² So Kraatz (2023), § 7 Rn. 41.

¹⁸³ Rogall (2018), § 130 Rn. 124; Beck (2024), § 130 Rn. 106; Többens (1999), S. 5.

¹⁸⁴ OLG Naumburg, Beschluss v. 29.1.2021, 1 WS 41/20 (nicht veröffentlicht), S. 7 f.

¹⁸⁵ Rogall (2018), § 130 Rn. 124; Beck (2024), § 130 Rn. 106; Többens (1999), S. 5.

¹⁸⁶ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 106.

¹⁸⁷ Zu dieser Garantenstellung BGH, NJW 2012, 1237 (1238); Rogall (2018), § 8 Rn. 47 f.

¹⁸⁸ Rogall (2018), § 8 Rn. 48.

¹⁸⁹ Rogall (2018), § 8 Rn. 39.

¹⁹⁰ Siehe BGH, NJW 2009, 3173 (3175); Beck (2024), § 130 Rn. 126.

Zuwiderhandlungen durch Unterlassen dagegen nicht möglich sein, so dass der Auffangtatbestand des § 130 OWiG eingreift.¹⁹¹

2.6.2 Sonderdelikte

Sonderdelikte kommen im Ordnungswidrigkeitenrecht wesentlich häufiger vor als in anderen Rechtsgebieten, da sie häufig die Verletzung individueller verwaltungsrechtlicher Pflichten voraussetzen.¹⁹² Wie bereits unter 2.3.1 dargelegt, stellen die §§ 49 TEHG, 22 BEHG ganz überwiegend Sonderdelikte dar, d.h. Delikte, die nur begehen kann, wer besondere persönliche Merkmale (in diesem Fall: Anlagenbetreiber, Luftfahrzeugbetreiber, Schifffahrtsunternehmen oder Verantwortliche) aufweist.

Im Kontext von Unternehmen, bei denen es im Emissionshandelsrecht geht, werfen Sonderdelikte in erster Linie die Frage der Zurechnung innerhalb einer juristischen Person oder Personenvereinigung bzw. bei arbeitsteiligem Verhalten auf. Auf diese Fragen der Zurechnung nach den §§ 9, 30 OWiG ist bereits unter 2.3.1 eingegangen worden, ebenso wie auf die Regelung des 14 Abs. 1 S. 2 OWiG, wonach es für eine Beteiligung ausreicht, dass bei einer der beteiligten Personen die besonderen persönliche Merkmale vorliegen.

Bei § 130 OWiG kommen Sonderdelikte in zweifacher Hinsicht zum Tragen. Zunächst ist die Aufsichtspflichtverletzung selbst ein eigenständiges Sonderdelikt.¹⁹³ Stellt aber auch die bußgeldbewehrte Zuwiderhandlung des*der Mitarbeitenden ein Sonderdelikt dar – wie es bei den §§ 49 TEHG, 22 BEHG fast durchwegs der Fall ist, so gilt diese immer als „betriebsbezogen“ i.S. von § 130 OWiG (siehe unter 2.3.2).

Sonderdelikte sind schließlich auch bei der Bußgeldzumessung insoweit zu beachten, dass die (berufliche) Stellung, die der jeweilige Tatbestand voraussetzt, nicht als strafschärfender oder mildernder Umstand betrachtet werden darf (siehe dazu näher unter 2.8.3.3).

2.6.3 Dauerdelikte

Dauerordnungswidrigkeiten sind Ordnungswidrigkeiten, bei denen der geschaffene rechtswidrige Zustand willentlich aufrechterhalten wird; dies unterscheidet sie von Zustandsdelikten, bei denen der vom Täter*von der Täterin geschaffene rechtswidrige Zustand ohne dessen*deren Willen fortbesteht.¹⁹⁴ Während das Zustandsdelikt bereits mit Abschluss der Handlung beendet ist, ist dies beim Dauerdelikt erst mit Abschluss des tatbestandlichen Verhaltens der Fall.¹⁹⁵ Der Zeitpunkt der Beendigung der bußgeldbewehrten Handlung ist insbesondere für den Beginn der Verjährung maßgeblich (§ 31 Abs. 3 OWiG),¹⁹⁶ aber auch dafür, bis wann eine Beteiligung an der Ordnungswidrigkeit nach § 14 OWiG möglich ist.¹⁹⁷

Da Ordnungswidrigkeiten, einschließlich derjenigen der §§ 49 TEHG, 22 BEHG, überwiegend echte Unterlassungsdelikte sind, also Verstöße gegen spezielle Handlungsgebote erfassen, dauern sie so lange an, bis die Handlungspflicht nicht mehr besteht.¹⁹⁸ Zum Beispiel ist der Verstoß gegen §§ 5 TEHG, 7 BEHG erst mit der Einreichung eines vollständigen und richtigen

¹⁹¹ In diesem Sinne wohl Rogall (2018), § 9 Rn. 102; Többens (1999), S. 3.

¹⁹² Kraatz (2023), § 4 Rn. 10.

¹⁹³ Vgl. Kraatz (2023), § 7 Rn. 39; Többens (1999), S. 3.

¹⁹⁴ Kraatz (2023), § 4 Rn. 20 f.

¹⁹⁵ Ebenda.

¹⁹⁶ Siehe Kraatz (2023), § 4 Rn. 21, § 13 Rn. 91.

¹⁹⁷ Siehe dazu Coen (2024), § 14 Rn. 40.

¹⁹⁸ Vgl. Kraatz (2023), § 9 Rn. 91.

Emissionsberichts nach §§ 49 Abs. 1 Nr. 1 TEHG, 22 Abs. 3 Nr. 1 BEHG oder der Schätzung durch die DEHSt nach § 46 Abs. 2 TEHG beendet, wie sich auch aus § 45 S. 2 TEHG ergibt, wonach die Kontosperrung in diesen beiden Fällen aufzuheben ist. Der Pflicht zur rechtzeitigen Erstattung des Emissionsberichts kann dagegen nicht mehr nachgekommen werden, sobald die Frist abgelaufen ist. Wie gesagt besteht die Pflicht zur Einreichung eines vollständigen und richtigen Emissionsberichts aber auch nach Fristablauf fort.¹⁹⁹

Dauerdelikte werfen insbesondere die Frage auf, welche Rechtsfolgen gelten, wenn sich während der Tathandlung, d.h. der Dauer des rechtswidrigen Zustands, oder zwischen Tatbeendigung und der Bußgeldentscheidung die Rechtslage ändert. Der erste Fall wird in Bezug auf die Bußgelddrohung, d.h. die Rechtsfolge, von § 4 Abs. 2 OWiG so geregelt, dass auf den Zeitpunkt der Tatbeendigung abzustellen ist. Darunter wird der letzte Teilakt der Ordnungswidrigkeit verstanden.²⁰⁰ Sowohl bei einer Bußgeldverschärfung als auch bei einer Bußgeldmilderung ist aber das Gewicht derjenigen Teilakte, die unter der Geltung der alten Bußgeldhöhe begangen wurden, bei der Bußgeldzumessung zu berücksichtigen.²⁰¹ Bei einer ahnungs begründenden Änderung des Tatbestands der Ordnungswidrigkeit gilt dagegen das Rückwirkungsverbot nach Art. 103 Abs. 2 GG, § 3 OWiG, sodass nur die Teilakte, die unter Geltung des neuen Gesetzes begangen wurden, geahndet werden dürfen.²⁰²

Im zweiten Fall gilt nach § 4 Abs. 3 das Prinzip der Meistbegünstigung: bei Gesetzesänderungen zwischen Tatbeendigung und Bußgeldentscheidung ist das mildeste Gesetz anzuwenden. Während sich dies bei Verschärfungen bereits aus dem Rückwirkungsverbot nach Art. 103 Abs. 2 GG, §§ 3, 4 Abs. 1 OWiG ergibt, ist dies nach überwiegender Auffassung bei Milderungen nicht der Fall, so dass § 4 Abs. 3 OWiG ein einfachgesetzliches Rückwirkungsgebot darstellt.²⁰³ Voraussetzung ist nach herrschender Meinung aber, dass altes und neues Gesetz vergleichbar ist, d.h. eine „Kontinuität des Unrechtstyps“ angenommen werden kann.²⁰⁴

2.7 Funktion und rechtliche Folgen der Beteiligung externer Prüfstellen

2.7.1 Allgemeines

Im Emissionshandelsrecht sind Prüfstellen zur Prüfung von Emissionsberichten, Zuteilungsanträgen und Datenmitteilungen von Betreibern und Verantwortlichen sowie von Überwachungsplänen, Emissionsberichten und aggregierten Daten auf Unternehmensebene von Schifffahrtsunternehmen vorgesehen, siehe § 14 Abs. 1 TEHG sowie für die Prüfung von Berichten über Brennstoffemissionen im nEHS § 15 Abs. 1 i.V. mit § 7 Abs. 3 BEHG. Durch die Einbindung unabhängiger Stellen soll die Validität der vom Betreiber gemachten Angaben gewährleistet werden.²⁰⁵

2.7.2 Auswirkungen auf Abgabepflicht und Sanktion im Emissionshandel

Nach der Rechtsprechung des BVerfG zu § 30 TEHG a. F. konnte ein Anlagenbetreiber dann nicht nach § 30 Abs. 1 Satz 1 TEHG (jetzt § 46 Abs. 1 Satz 1 TEHG n. F.) sanktioniert werden,

¹⁹⁹ Vgl. Kraft (2022), § 32 Rn. 34.

²⁰⁰ Kraatz (2023), § 3 Rn. 2; Valerius (2024), § 4 Rn. 12.

²⁰¹ Vgl. BVerfG, NStZ 1996, 192 (193); Kraatz (2023), § 3 Rn. 2.

²⁰² Kraatz (2023), § 3 Rn. 2; Valerius (2024), § 4 Rn. 13.

²⁰³ BVerfG, NJW 2008, 3769 (3770); Valerius (2024), § 4 Rn. 16; a. A. Rogall (2018), § 4 Rn. 20.

²⁰⁴ Vgl. Kraatz (2023), § 3 Rn. 3; Valerius (2024), § 4 Rn. 19 m. w. N.

²⁰⁵ Sie dient damit insbesondere der Umsetzung von Art. 15 EH-RL, siehe BT-Drs. 17/5296, S. 46, dazu Fellenberg (2022), TEHG § 5 Rn. 32.

wenn nachträglich Fehler im – durch die sachverständige Person verifizierten – Emissionsbericht festgestellt werden, die zu einer Abgabe von weniger Zertifikaten als nachträglich korrigierten Emissionsmenge geführt haben.

Mit Blick auf die Entscheidung des EuGH im zugrundeliegenden Vorabentscheidungsverfahren argumentierte das BVerwG, dass die Abgabepflicht aus § 7 Abs. 1 TEHG (a. F.) durch die geprüften Emissionen konkretisiert werde, sodass ein Betreiber, der auf das Prüfergebnis des Sachverständigen vertraue, nicht gegen die Abgabepflicht verstoßen habe.²⁰⁶ Das Emissionshandelsrecht sehe keine weiteren Kontrollmechanismen vor und mache die Abgabe von Zertifikaten von keiner weiteren Voraussetzung abhängig als der Feststellung, dass der Emissionsbericht zufriedenstellend sei. Nach der BVerwG-Rechtsprechung ist das TEHG demnach so konzipiert, dass die sachverständige Stelle (= Prüfstelle nach § 14 TEHG) die maßgebliche prüfende Instanz für die Emissionsmengen ist.²⁰⁷

Zur Umsetzung dieser Rechtsprechung sieht § 46 Abs. 1 Satz 5 TEHG n. F. nunmehr vor, dass, sobald ein verifizierter Bericht gemäß § 5 TEHG vorliegt, dieser für das „Ob“ einer Zahlungspflicht sowie deren Höhe maßgeblich ist.²⁰⁸ Die Festsetzung der Zahlungspflicht ist nur insoweit zulässig, als die Menge der abgegebenen Berechtigungen oder Emissionszertifikate geringer ist als die Höhe der verifizierten Emissionen im Emissionsbericht. Im nEHS wird Entsprechendes durch § 21 Abs. 1 Satz 4 BEHG geregelt.

Auch wenn danach bei einer fehlerhaft zu gering angegebenen Emissionsmenge keine Sanktion ergehen kann, bleibt der Betreiber zur Abgabe einer zur Deckung der gesamten tatsächlich bzw. fehlerfrei ermittelten Emissionen geeigneten Menge von Zertifikaten verpflichtet, vgl. §§ 46 Abs. 3 TEHG, 21 Abs. 3 BEHG; mit Blick auf Sinn und Zweck des Emissionshandels und seines Caps muss dies auch unabhängig davon gelten, ob eine Sanktion festgelegt wurde oder nicht.²⁰⁹

Die Pflicht zur Erstellung eines (neuen) fehlerfreien Prüfberichts nach §§ 5 TEHG, 7 BEHG bleibt ebenfalls bestehen und wird mit dem Instrument der Kontosperrung gemäß den Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie durchgesetzt.²¹⁰ Zwar enthält das nationale Recht auch die Option einer behördlichen Schätzung, die bei fehlerhaftem Prüfbericht vorgenommen werden kann und auch muss (vgl. im Kontext der Abgabepflicht § 46 Abs. 2 TEHG und 21 Abs. 2 BEHG, im Kontext der Kontosperrung §§ 45 TEHG und 20 BEHG).²¹¹ In der Literatur wird insoweit teilweise auf einen „Schätzungsgrundsatz“ verwiesen, nach dem die zuständige Behörde „ermächtigt und verpflichtet“ wird, eine Schätzung vorzunehmen.²¹² Da aber die behördliche Schätzung der Emission für einen Betreiber nachteilig sein dürfte und ihm, um diesen Nachteilen zu entgehen, die Möglichkeit eingeräumt wird, einen fehlerfreien Bericht nachzureichen (vgl. § 46 Abs. 2 a.E. TEHG und § 21 Abs. 2 a.E. BEHG),²¹³ muss von einem Fortbestehen der Pflicht zur Einreichung eines fehlerfreien Berichts gesprochen werden.

²⁰⁶ BVerwG, NVwZ 2015, 1528 u. 1530, Rn. 18 noch zu § 6 Abs. 1 TEHG a. F. Siehe auch die entsprechende Entscheidung des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren, EuGH (Deutschland/Nordzucker), EuZW 2015, 512.

²⁰⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 2015, 1528, 1530; siehe auch hinsichtlich der maßgebenden Vorgaben aus der EH-RL, EuGH, EuZW 2015, 512, Rn. 34.

²⁰⁸ Vgl. BT-Drs. 20/13585, S. 100 mit Verweis auf die o.g. EuGH-Rechtsprechung.

²⁰⁹ Vgl. zum EU-ETS 1: Ehrmann (2015), NVwZ 2015, 1528, 1531; für das nEHS siehe Telschow (2024), § 21 Rn. 7.

²¹⁰ Art. 15 Abs. 2 EH-RL; dazu BT-Drs. 20/13585, S. 99.

²¹¹ Vgl. zur Abweichung von Art. 16 EHRL: Küper/Callejon (2022), § 30 Rn. 28 m.w.N; allerdings ist die Möglichkeit der Schätzung durch die Behörde in der Monitoringverordnung in Art. 70 bzw. für beaufsichtigte Unternehmen in Art. 75r geregelt.

²¹² Siehe zu Art. 30 Abs. 2 TEHG a. F. Küper/Callejon (2022), § 30 Rn. 28.

²¹³ In der Literatur wird gefordert, es dem Betreiber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch nach dem gesetzlich bestimmten Zeitpunkt (Anhörung zum Festsetzungsbescheid) noch zu ermöglichen, einen fehlerfreien Bericht nachzureichen, um der behördlichen Schätzung zu entgehen. Vgl. dazu Küper/Callejon (2022), § 30 Rn. 32 m. w. N.

2.7.3 Auswirkungen auf Ordnungswidrigkeiten nach §§ 49 TEHG, 22 BEHG

Fraglich ist, inwieweit ein fehlerhafter Emissionsbericht eine bußgeldbewehrte Verletzung der Berichtspflicht nach § 49 Abs. 1 Nr. 1 TEHG, § 22 BEHG darstellt.

Zunächst ist zu klären, ob Fehler der Prüfstellen bei der Überprüfung der angegebenen Emissionsmengen ohne Mitwirkung des Anlagenbetreibers diesem zurechenbar sind, weil er die Prüfstelle beauftragt hat. Ein Beispiel wären Abweichungen des Betriebs vom Überwachungsplan, die dem*der Sachverständigen nicht auffallen und zu einem fehlerhaft verifizierten Bericht führen.

Die einzubindenden externen sachverständigen Personen gehören nach überwiegender Ansicht der Literatur nicht zu demjenigen Personenkreis, deren Handeln der betroffenen juristischen Person gemäß § 30 Abs. 1 OWiG zugerechnet werden kann. Insbesondere handelt es sich bei ihnen nicht um verantwortlich handelnde Personen in leitender Stellung mit Kontrollbefugnissen („Kontrollpersonen“) im Sinne des § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG.²¹⁴ Dabei wird ein Vergleich mit externen Rechnungsprüfern*Rechnungsprüferinnen bzw.

Wirtschaftsprüfern*Wirtschaftsprüferinnen gezogen, die nach vorherrschender Literaturmeinung ebenfalls nicht zum Kreis der Täter*Täterinnen des § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG gehören.²¹⁵ Vor allem aber spricht für diese Ansicht, dass die externen Prüfstellen nach §§ 14 Abs. 3 TEHG, 15 Abs. 3 BEHG ihre Aufgaben „nur im öffentlichen Interesse“ wahrnehmen, d.h. als unabhängige dritte Partei handeln (siehe dazu noch sogleich unter 2.7.4).²¹⁶ Diese Klarstellung geht auf eine Änderung des Zulassungsverfahrens für Prüfstellen durch die EU-Verifizierungsverordnung (jetzt: EU-Akkreditierungs- und Verifizierungs-Durchführungsverordnung)²¹⁷ zurück, wonach nur nach EU- bzw. nationalen Vorgaben akkreditierte oder zertifizierte Prüfstellen für die Prüfungen der Emissionsberichte zugelassen sind (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1 TEHG, weiter dagegen § 15 Abs. 1 Nr. 1-3 BEHG).²¹⁸ Somit können Fehler allein der sachverständigen Stelle dem Anlagenbetreiber nicht zugerechnet werden.

Weitergehend stellt sich jedoch die Frage, ob Verursachungsbeiträge von Leitungspersonen zur fehlerhaften Berichterstattung im Sinne des § 30 Abs. 1 OWiG bzw. Fehler von Leitungspersonen im Rahmen von § 9 OWiG über die Bußgeldtatbestände in §§ 49 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 TEHG und 22 Abs. 1, Abs. 2 BEHG geahndet werden können. Dies wird in der Literatur zum TEHG und zum BEHG nicht eindeutig beantwortet: Nach der einen Ansicht spreche viel dafür, dass bereits der objektive Bußgeldtatbestand nicht erfüllt sei, wenn die im Emissionsbericht enthaltenen, objektiv unrichtigen Angaben von einer Prüfstelle verifiziert worden seien.²¹⁹ Insoweit wird auf einen Gleichklang mit § 21 Abs. 1 S. 4 BEHG verwiesen (entsprechend dazu § 46 Abs. 1 S. 4 TEHG

²¹⁴ Vgl. zum TEHG: Hardach (2024), § 32 Rn. 5.

²¹⁵ Vgl. Rogall (2018) § 30, Rn. 84 m. w. N. Die a. A., Meyberg (2024), § 30 Rn. 55 verweist auf den Wortlaut des § 30 Abs. 1 Nr. 5, der es nicht ausschließt, nicht dem Betrieb oder Unternehmen angehörende Externe als Täter*Täterin in Betracht zu ziehen, wenn ihnen Leitungs- oder entsprechende Kontrollaufgaben übertragen wurden und sie damit „verantwortlich“ seien. Ein Unternehmen dürfe sich zudem nicht durch die Verlagerung von Unternehmens(kontroll)verantwortung an Externe seiner Verantwortung entziehen können.

²¹⁶ Vgl. BT-Drs. 17/1305, S. 13.

²¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Europäischen Kommission vom 21.6.2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und

des Rates, ABl. L 181/1, inzwischen ersetzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/2067 der Europäischen Kommission vom 19.12.2018 über die Prüfung von Daten und die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 334, S. 94, zuletzt geändert durch Durchführungs-VO (EU) 2024/1321 vom 8.5.2024, ABl. 2024/1321 vom 13.5.2024) - „EU-Akkreditierungs- und Verifizierungs-Durchführungsverordnung“ nach § 3 Nr. 10 TEHG.

²¹⁸ Vgl. für das TEHG: Milstein (2022), § 21 Rn. 4, 7; für das BEHG: Neuser (2022), § 15 Rn. 4, 7.

²¹⁹ Vgl. zum BEHG: Müller (2022), § 22 Rn. 9.

n.F.). Nach anderer Ansicht bleibt es möglich, ein Bußgeld zu verhängen, auch wenn nach der o.g. Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG in den Fällen einer fehlerhaften, jedoch verifizierten Emissionsberichterstattung nicht sanktioniert werden kann.²²⁰

Nur die letztere Ansicht überzeugt, denn es gibt keinen Grund, den Ordnungswidrigkeitentatbestand mit der Sanktion für eine unzureichende Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten gleichlaufen zu lassen. Im Gegenteil, beide Regelungen sind grundsätzlich verschieden konzipiert und weisen eine unterschiedliche Zielrichtung auf.

Jedenfalls ist klar, dass eine Ordnungswidrigkeit in der Konstellation eines Fehlers des*der Sachverständigen bei gleichzeitigem Fehler des Betreibers bzw. einer Leitungsperson nur in Betracht kommt, wenn die Leitungsperson vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Vorsatz liegt eindeutig vor, wenn eine fehlerhafte Verifizierung durch Täuschung des*der Sachverständigen herbeigeführt wurde.²²¹ Schwieriger ist es, der Leitungsperson Fahrlässigkeit nachzuweisen, d.h. dass sie bei der Zusammenarbeit mit der Prüfstelle die erforderliche Sorgfalt außer Betracht gelassen hat und es für sie objektiv und subjektiv vorhersehbar und vermeidbar war, dass dies letztlich zu einem falschen Emissionsbericht führt.

Im Ergebnis bietet es sich an, bei Fehlern der Prüfstelle nach Verantwortungssphären zu unterscheiden: Für eine Ordnungswidrigkeit muss ein Fehler aus dem Verantwortungsbereich des Betreibers bzw. leitenden Mitarbeitenden vorliegen. Dies kann etwa Informationspflichten des Betreibers (bzw. der Leitungsperson) gegenüber der Prüfstelle betreffen, etwa nach Art. 43e der EU-Akkreditierungs- und Verifizierungsverordnung. Davon zu unterscheiden sind die Fehlerquellen im Bereich der Sachverständigen und ihres Prüfprogramms. Außerdem muss der Fehler im Verantwortungsbereich des Betreibers oder der Leitungsperson vorsätzlich oder fahrlässig begangen worden sein.

2.7.4 Haftungsrechtliche Folgen

Durch Fehler des*der Sachverständigen können dem Anlagenbetreiber Schäden entstehen, etwa weil er einen neuen Prüfbericht erstellen muss (was mit Arbeitsaufwand verbunden ist) oder er aufgrund zu geringer Zuteilung Emissionszertifikate am Markt zu einem höheren Preis nachkaufen muss, um seiner Abgabepflicht noch vollumfänglich nachzukommen. Damit stellt sich die Frage, welche Regressmöglichkeiten bestehen.

Nach der Rechtsprechung des BGH zu § 21 TEHG a. F. stellte die Verifizierung im Rahmen von § 5 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 Satz 4, § 11 Abs. 3 Satz 2 TEHG die Ausübung eines öffentlichen Amtes dar, weil ihre Zielsetzung hoheitlicher Tätigkeit zuzurechnen ist und ein enger Funktionszusammenhang²²² zur Behördentätigkeit besteht.²²³ Daraus schlussfolgerte der BGH, dass solche Stellen als Beamte*Beamtinnen im haftungsrechtlichen Sinne anzusehen sind, sodass ihre Fehler dem Staat zugerechnet werden.²²⁴ Damit stand ein Amtshaftungsanspruch gemäß Art. 34 GG i.V. mit § 839 BGB im Raum.

²²⁰ Vgl. zum TEHG: Kraft (2022), § 32 Rn. 14; Ehrmann (2015), S. 1531.

²²¹ Vgl. Müller (2022), § 22 Rn. 9.

²²² So Ehrmann/Helmes (2012), NVwZ 2012, 1152, 1154.

²²³ BGH, NVwZ 2012, 381, Rn. 13 ff. Das Urteil bezieht sich zwar unmittelbar nur auf die Tätigkeiten im Rahmen des Zuteilungsverfahrens, Argumentation und Ergebnis sind allerdings mit Blick auf den ähnlichen Wortlaut und denselben engen Zusammenhang zur behördlichen Tätigkeit auf die Emissionsberichterstattung übertragbar, vgl. Ehrmann/Helmes: Fehler des Sachverständigen im Emissionshandelsrecht, NVwZ 2012, 1152, 1154.

²²⁴ BGH, NVwZ 2012, 381, Rn. 11, 30.

2013 änderte der Gesetzgeber § 21 TEHG a. F. jedoch dahingehend, dass die Prüfstellen nach Abs. 3 die ihr zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahrnehmen. Nach der Gesetzesbegründung diene dies „der Klarstellung der Vorgabe aus Artikel 7 Absatz 3 der EU-Verifizierungsverordnung, wonach den Prüfstellen innerhalb des Emissionshandels die Funktion einer unabhängigen dritten Partei zukommt, die ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse ausführt und unabhängig vom Betreiber und der zuständigen Behörde ist.“²²⁵ Durch die Unabhängigkeit von der zuständigen Behörde werde auch klargestellt, dass die Prüfstelle nicht im Pflichtenkreis der zuständigen Behörde tätig sei (wie es der BGH angenommen hatte) und damit aus ihrer Tätigkeit keine Amtshaftungsansprüche entstehen könnten.²²⁶

Vor diesem Hintergrund wird überwiegend angenommen, dass § 14 Abs. 3 TEHG Amtshaftungsansprüche ausschließt.²²⁷ Aufgrund der korrespondierenden Aufgaben der Prüfungsstelle gilt dasselbe für das BEHG, dass in § 15 Abs. 1 Satz 2 dieselbe Formulierung enthält.²²⁸

Ob ein geschädigtes Unternehmen Regress bei der Prüfstelle nehmen kann, hängt vom Einzelfall ab. Wie unter 2.7.3 erwähnt, ist die Prüfstelle unabhängig, so dass sie grundsätzlich keine Pflichten hat, die auf den Schutz der Vermögensinteressen ihres Auftraggebers gerichtet sind.²²⁹ Der daraus resultierende „systemimmanente Konflikt“ mit der Beauftragung und Bezahlung der Prüfstelle durch das jeweilige Unternehmen²³⁰ kann vertraglich aufgelöst werden, indem dort eine Erweiterung des Pflichtenkreises der Prüfstelle mit entsprechenden Haftungsregeln vereinbart wird.²³¹ Diese Vereinbarung darf jedoch nicht der unabhängigen Stellung der Prüfstelle widersprechen.²³²

2.8 Minderungs- und Schärfungsgründe bei der Bußgeldzumessung

2.8.1 Der Bußgeldrahmen als Grundlage der Bußgeldzumessung

Die §§ 49 Abs. 7 TEHG, 22 Abs. 4 BEHG sehen einen gestaffelten Bußgeldrahmen für Pflichtverstöße nach dem jeweiligen Abs. 1 und Pflichtverstößen nach den Absätzen 2 bis 6 bzw. 2 bis 3 vor. Die jeweiligen Absätze 1 umfassen Pflichtverstöße, die mit erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen verbunden sein können.²³³ Gemäß §§ 49 Abs. 1 Nr. 1, 22 Abs. 1 BEHG zählen dazu insbesondere Verstöße gegen Berichtspflichten, da der Emissionsbericht den Umfang der Abgabepflicht bestimmt und somit Grundlage der Integrität und Effektivität des Emissionshandels ist.²³⁴ Für diese wirtschaftlich besonders relevanten Pflichtverstöße sehen §§ 49 Abs. 7 TEHG, 22 Abs. 4 BEHG bei vorsätzlicher Begehung einen Bußgeldrahmen von bis zu 500.000 € vor. Diese relativ hohe Androhung soll entsprechend der Vorgabe in Art. 16 Abs. 1 S. 2 EH-RL abschreckend wirken und insbesondere verhindern, das Bußgelder eingepreist werden.²³⁵ Für fahrlässige Verstöße gegen diese Pflichten nach §§ 49 Abs. 2 TEHG, 22 Abs. 2

²²⁵ BT-Drs. 17/1305, S. 13.

²²⁶ Vgl. ebenda.

²²⁷ Milstein (2022), § 21 Rn. 7 m. w. N.; wohl auch Ehrmann (2022), § 21 Rn. 9; skeptisch dagegen Vollmer (2025), § 21 Rn. 9 m. w. N.

²²⁸ Vgl. Neuser (2022), § 15 Rn. 8; Milstein (2022a), § 15 Rn. 5.

²²⁹ Vgl. BT-Drs. 17/1305, S. 13.

²³⁰ So Vollmer (2025), § 21 Rn. 8.

²³¹ So ausdrücklich BT-Drs. 17/1305, S. 13.

²³² Neuser (2022), § 15 Rn. 8 m. w. N.

²³³ Siehe für das TEHG BT-Drs. 20/13585, S. 101.

²³⁴ Vgl. Müller (2022), § 22 Rn. 15.

²³⁵ Kraft (2022), § 32 Rn. 12.

BEHG sowie für vorsätzliche und fahrlässige Verstöße gegen die sonstigen bußgeldbewehrten Pflichten nach §§ 49 Abs. 3-6 TEHG, 22 Abs. 3 BEHG ist ein geringerer Bußgeldrahmen vorgesehen, der nach § 22 Abs. 4 BEHG 50.000 € und nach § 49 Abs. 7 TEHG 100.000 € beträgt. Wie in Kap. 2.1 bereits erwähnt, wurde die Bußgelderhöhung im TEHG mit der erheblich gesteigerten wirtschaftlichen Bedeutung der betreffenden Pflichten, insbesondere der deutlich gestiegenen Zertifikatspreisen begründet.²³⁶

Da §§ 49 Abs. 7 TEHG, 22 Abs. 4 BEHG hinsichtlich Pflichtverstößen nach § 49 Abs. 3-6 TEHG bzw. § 22 Abs. 3 BEHG nicht zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit unterscheiden, ist § 17 Abs. 2 OWiG einschlägig. Danach kann fahrlässiges Handeln höchstens mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden, im Fall des TEHG also mit maximal 50.000 Euro, im Fall des BEHG mit maximal 25.000 Euro.²³⁷

Für den Bußgeldrahmen der Verbandsgeldbuße gilt § 30 Abs. 2 OWiG, wonach sich die Höhe der Geldbuße nach der Anknüpfungstat richtet:

- ▶ Bei einer Ordnungswidrigkeit richtet sich das Höchstmaß nach dem Bußgeldrahmen des jeweiligen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestands (§ 30 Abs. 2 S. 2 OWiG). Sofern dieser nicht zwischen vorsätzlicher und fahrlässiger Begehung unterscheidet, tritt nach § 17 Abs. 2 OWiG eine Halbierung ein.²³⁸ Nach § 30 Abs. 2 S. 3 OWiG verzehnfacht sich das Höchstmaß der Geldbuße, wenn das für die Anknüpfungstat maßgebliche Gesetz darauf verweist. Einen solchen Verweis enthält § 130 Abs. 3 S. 2 OWiG, jedoch nur, wenn die Pflichtverletzung des*der zu beaufsichtigten Mitarbeitenden mit Strafe bedroht ist.²³⁹ Ansonsten bestimmt sich der Bußgeldrahmen für die Aufsichtspflichtverletzung nach dem für die Pflichtverletzung maßgeblichen Bußgeldrahmen (§ 130 Abs. 3 S. 3 OWiG). Unterscheidet dieser nicht zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit, ist der Bußgeldrahmen bei fahrlässiger Aufsichtspflichtverletzung nach § 17 Abs. 2 OWiG zu halbieren, bei zusätzlicher fahrlässiger Verletzung der Betriebspflicht zusätzlich noch einmal.²⁴⁰
- ▶ Bei einer Straftat beträgt der Bußgeldrahmen bis zu 10 Mio. Euro bei Vorsatz (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 OWiG) und bis zu 5 Mio. Euro bei Fahrlässigkeit (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 OWiG).
- ▶ Ist die Anknüpfungstat sowohl mit Strafe als auch mit Geldbuße bedroht, richtet sich der Bußgeldrahmen nach der an sich nach § 21 OWiG subsidiären Ordnungswidrigkeit, wenn das Höchstmaß für die Geldbuße das Höchstmaß für die Straftat übersteigt (§ 30 Abs. 2 S. 4 OWiG).

Nach § 30 Abs. 2a OWiG kann eine Verbandsgeldbuße in bestimmten Fällen (Gesamtrechtsnachfolge oder partielle Gesamtrechtsnachfolge durch Aufspaltung) auch gegen den Rechtsnachfolger festgesetzt werden. Nach § 30 Abs. 2a S. 2 OWiG ist sie jedoch auf den Wert des übernommenen Vermögens beschränkt und darf außerdem die Höhe der Geldbuße, die gegenüber dem Rechtsvorgänger angemessen gewesen wäre, nicht übersteigen.²⁴¹

2.8.2 Grundlagen der Bußgeldzumessung

Die Bußgeldzumessung richtet sich nach § 17 Abs. 3 OWiG. Nach dessen S. 1 bestimmt sich die Höhe der Geldbuße innerhalb der jeweiligen Bußgeldrahmens nach der Bedeutung der

²³⁶ Siehe BT-Drs. 20/13585, S. 101 f.

²³⁷ Vgl. für das TEHG a. F.: Ehrmann (2022), § 32 Rn. 28; für das BEHG: Kraft (2022a), § 22 Rn. 9.

²³⁸ Rogall (2018), § 30 Rn. 131.

²³⁹ Vgl. Rogall (2018), § 30 Rn. 132.

²⁴⁰ Vgl. Rogall (2018), § 130 Rn. 121; Beck (2024), § 130 Rn. 108.

²⁴¹ Siehe dazu näher Meyberg (2024), § 30 Rn. 97a.

Ordnungswidrigkeit und der individuellen Vorwerfbarkeit. Demgegenüber kommen die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters*der Täterin nach § 17 Abs. 3 S. 2 OWiG nur nachrangig in Betracht.²⁴² Diese Grundsätze gelten auch für Aufsichtspflichtverletzungen durch Leitungspersonen nach § 130 OWiG mit der Besonderheit, dass bei der Bewertung der Bedeutung der Aufsichtspflichtverletzung auch die Bedeutung der Zuwiderhandlung durch den*die Mitarbeitenden zu berücksichtigen ist; dies folgt daraus, dass der Bußgeldrahmen des § 130 OWiG durch den für die Zuwiderhandlung maßgeblichen Bußgeldrahmen begrenzt ist (§ 130 Abs. 3 S. 3 OWiG).²⁴³ Diese Regelung wird, insbesondere bei lediglich fahrlässiger Aufsichtspflichtverletzung, rechtspolitisch als widersprüchlich kritisiert.²⁴⁴

Ein weiteres Zumessungskriterium ist die Abschöpfung der wirtschaftlichen Vorteile der Tat nach § 17 Abs. 4 OWiG, die eine rechnerische, um den Ahndungsteil zu erhöhende Untergrenze für die Geldbuße darstellt und nach § 17 Abs. 4 S. 2 OWiG eine Überschreitung des gesetzlichen Bußgeldrahmens erlaubt.²⁴⁵ Beim Emissionshandel stellt sich die Frage, inwieweit eine Abschöpfung der ersparten Berechtigungen oder Emissionszertifikate bei der Festsetzung eines Bußgelds wegen unrichtiger Emissionsberichterstattung möglich ist, da der Betreiber, das Schiffahrtsunternehmen oder der Verantwortliche nach §§ 46 Abs. 3 TEHG, 21 Abs. 3 BEHG verpflichtet bleibt, die fehlenden Berechtigungen oder Emissionszertifikate abzugeben. Bei zivilrechtlichen Ersatzansprüchen ist umstritten, inwieweit diese einer Abschöpfung entgegenstehen.²⁴⁶ Einer überzeugenden vermittelnden Ansicht nach ist dies erst der Fall, wenn diese Ansprüche analog zu § 99 Abs. 2 OWiG unanfechtbar festgestellt worden sind.²⁴⁷ Legt man dies zugrunde, so würde die gesetzliche Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten in entsprechender Höhe erst recht eine Abschöpfung ausschließen.

Die Grundsätze der Bußgeldzumessung nach § 17 Abs. 3 OWiG gelten auch für die Verbandsgeldbuße, soweit sie auf einen Personenverband anwendbar sind.²⁴⁸ Dabei richten sich die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit nach der Anknüpfungstat und die Vorwerfbarkeit nach dessen Täter*in, die wirtschaftlichen Verhältnisse dagegen nach der juristischen Person oder Personenvereinigung.²⁴⁹ Neben diesem Ahndungsteil spielt der Abschöpfungsteil nach § 30 Abs. 3 i.V. mit § 17 Abs. 4 OWiG bei der Verbandsgeldbuße eine besonders wichtige Rolle, da ein Unternehmen nicht von dem unlauterem Handeln ihrer Leitungspersonen profitieren darf.²⁵⁰ Es ist Ermessenssache, inwieweit beim zu verhängenden Bußgeld eine Ahndung oder Abschöpfung vorgenommen wird. Da nur der Abschöpfungsteil steuerlich abzugsfähig ist, muss jedoch klargestellt werden, welcher Anteil der Ahndung und welcher der Abschöpfung dient.²⁵¹

Wichtig für die Bußgeldzumessung ist schließlich das Doppelverwertungsverbot, dass anders als in § 46 Abs. 3 StGB im OWiG nicht ausdrücklich geregelt ist, dessen Rechtsgedanke aber auch im

²⁴² Sackreuther (2024), § 17 Rn. 37.

²⁴³ Vgl. Rogall (2018), § 130 Rn. 122; Beck (2024), § 130 Rn. 111 f.

²⁴⁴ Beck (2024), § 130 Rn. 24.

²⁴⁵ BGH, NJW 1975, 269 (270); Rogall (2018), § 30 Rn. 140.

²⁴⁶ Siehe zum Streitstand Rogall (2018), § 30 Rn. 145 f. m. w. N.

²⁴⁷ Rogall (2018), § 30 Rn. 146; Mitsch (2018), § 17 Rn. 129.

²⁴⁸ Kraatz (2023), § 11 Rn. 35; Rogall (2018), § 30 Rn. 134.

²⁴⁹ Rogall (2018), § 30 Rn. 134, 138; Meyberg (2024), § 30 Rn. 103; siehe auch BGH, Beschluss v. 8.12.2016 – 5 StR 424/15, Rn. 4, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2016&Seite=5&nr=77078&pos=166&anz=3285> (zuletzt aufgerufen am 7.11.2024).

²⁵⁰ Siehe Kraatz (2023), § 11 Rn. 35; Meyberg (2024), § 30 Rn. 9.

²⁵¹ Meyberg (2024), § 30 Rn. 99.

Ordnungswidrigkeitenrecht gilt.²⁵² Danach dürfen Umstände, die bereits Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes sind, nicht bußgeldschärfend berücksichtigt werden.

2.8.3 Relevante Minderungs- und Schärfungsgründe

2.8.3.1 Allgemeines

Die unter 2.8.2 genannten Vorgaben für die Bußgeldzumessung sind für die Praxis der Bußgeldzumessung zu vage; sie bedürfen daher der Konkretisierung in praktische Kriterien.²⁵³ Eine pauschale Übernahme der Kriterien des § 46 StGB²⁵⁴ scheitert daran, dass diese gemäß § 46 Abs. 1 S. 1 StGB an die Schuld des Täters*der Täterin anknüpfen, also ein subjektives Kriterium, während § 17 Abs. 3 OWiG in erster Linie auf das objektive Kriterium der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit abstellt.²⁵⁵ Sie können jedoch bei der Bewertung der individuellen Vorwerfbarkeit herangezogen werden.²⁵⁶ Alle zumessungsrelevanten Kriterien sind im Einzelfall von der Bußgeldstelle bzw. dem Tatrichter*der Tatrichterin gegeneinander abzuwägen.²⁵⁷ Allerdings müssen die maßgeblichen Zumessungserwägungen grundsätzlich nur in der richterlichen Entscheidung dargelegt werden.²⁵⁸

Von den in der Literatur vorgeschlagenen konkreten Zumessungskriterien werden im Folgenden diejenigen dargestellt und diskutiert, die typischerweise in den Bußgeldkonstellationen der §§ 49 TEHG, 22 BEHG vorkommen. Dabei wird zwischen Zumessungskriterien, die sich auf die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit beziehen, und solchen, die sich auf die individuelle Vorwerfbarkeit beziehen, unterschieden.

2.8.3.2 Zumessungsgründe bzgl. der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit

- ▶ Zumessungsrelevant zugunsten oder zulasten des Täters*der Täterin kann vor allem der Umfang der von den Verstößen umfassten Geschäfte oder Vorteile bzw. die Schadenshöhe sein.²⁵⁹ Im Emissionshandel geht es dabei vorrangig um den Umfang und Wert der eingesparten oder kostenlos erlangten Emissionsberechtigungen bzw. -zertifikate. Zu beachten ist hierbei, dass bereits der jeweilige Bußgeldrahmen zum Ausdruck bringt, für wie bedeutend der Gesetzgeber die Ordnungswidrigkeit ansieht.²⁶⁰ Wie unter 2.8.1 erwähnt, beruhen die relativ hohen Bußgeldandrohungen in §§ 49 Abs. 4 TEHG, 22 Abs. 4 BEHG auf der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der betreffenden Pflichten, wie sie insbesondere in den Zertifikatspreisen zum Ausdruck kommt. Nur innerhalb dieser vom Gesetzgeber gesetzten Spanne kann der betreffende Geschäftsumfang oder Vorteil bzw. die Schadenshöhe entlastend oder verschärfend wirken.

²⁵² KG, Beschluss v. 18.8.2023 – 3 ORbs 172/23 – 122 Ss 40/23, Rn. 7, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001548827> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2024); Sackreuther (2024), § 17 Rn. 38.

²⁵³ Mitsch (2018), § 17 Rn. 30.

²⁵⁴ Siehe insbesondere die Kriterien des § 46 Abs. 2 StGB: „Bei der Zumessung wägt das Gericht die Umstände, die für und gegen den Täter sprechen, gegeneinander ab. Dabei kommen namentlich in Betracht: die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische, geschlechtsspezifische, gegen die sexuelle Orientierung gerichtete oder sonstige menschenverachtende, die Gesinnung, die aus der Tat spricht, und der bei der Tat aufgewendete Wille, das Maß der Pflichtwidrigkeit, die Art der Ausführung und die verschuldeten Auswirkungen der Tat, das Vorleben des Täters, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie sein Verhalten nach der Tat, besonders sein Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen, sowie das Bemühen des Täters, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen.“

²⁵⁵ Mitsch (2018), § 17 Rn. 32.

²⁵⁶ Ebenda; Sackreuther (2024), § 17 Rn. 36.

²⁵⁷ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 26 f.

²⁵⁸ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 29 f.

²⁵⁹ Vgl. Meyberg (2024), § 30 Rn. 103.1; Mitsch (2018), § 17 Rn. 163.

²⁶⁰ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 25.

- ▶ Die Dauer der Ordnungswidrigkeit ist ein Aspekt des Grads und Ausmaßes der Gefährdung oder der Beeinträchtigung des geschützten Rechtsguts oder Interesses, die zugunsten oder zulasten des Täters wirken kann.²⁶¹ Wenn während einer Dauerordnungswidrigkeit die Bußgelddrohung verschärft wird, sind den davor liegenden Teilakten nur das ursprüngliche Gewicht beizumessen, obwohl § 4 Abs. 2 auf den Zeitpunkt der Tatbeendigung abstellt (siehe bereits unter 2.6.3).²⁶²
- ▶ Die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit ist regelmäßig von geringerem Gewicht, wenn die Tat als Ergebnis eines grundsätzlich rechtlich aner kennenswerten Interesses oder Anliegens erscheint, z.B. um ein Unternehmen in einer wirtschaftlichen Notlage zu schützen (siehe dazu näher unten zu den Motiven und Zielen des Täters*der Täterin).²⁶³
- ▶ Der Umstand, dass die meisten Bußgeldtatbestände der §§ 49 TEHG, 22 BEHG durch Unterlassen begangen werden, führt in der Regel nicht zu einem Milderungsgrund wegen bloßer Passivität, da es sich in den allermeisten Fällen um echte Unterlassungsdelikte handelt (siehe unter 2.6.1), bei denen dieser Aspekt bereits im Bußgeldrahmen berücksichtigt wird.²⁶⁴ Nur in den wenigen Fällen, in denen es sich um unechte Unterlassungsdelikte handelt, ist das Unterlassen nach dem Rechtsgedanken des § 13 Abs. 2 StGB zugunsten des Täters*der Täterin zu werten.²⁶⁵
- ▶ Wenn mehrere Beteiligte gemäß § 14 Abs. 1 OWiG an einer Ordnungswidrigkeit mitwirken, etwa eine Leitungsperson und Mitarbeitende, so ist der objektive Tatbeitrag jedes*jeder Beteiligten zum Tatgeschehen bei der Bußgeldzumessung zu berücksichtigen.²⁶⁶ Dabei ist in Anlehnung an § 27 Ab. 2 StGB eine als Beihilfe zu wertende Tätigkeit geringer zu ahnden als eine Handlung, die als Haupttat oder Anstiftung erscheint.²⁶⁷
- ▶ Werden durch eine Handlung mehrere Ordnungswidrigkeiten begangen (Tateinheit nach § 19 OWiG²⁶⁸), so darf nach § 19 Abs. 1 OWiG nur eine Geldbuße festgesetzt werden, die in der Regel aber zu erhöhen ist.²⁶⁹ Bei Unterlassungsdelikten ist dies der Fall, wenn die jeweiligen Handlungspflichten durch eine einzige Handlung zu erfüllen gewesen wären.²⁷⁰ Handelt es sich um verschiedene Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände (ungleichartige Tateinheit), richtet sich die Bußgeldbemessung nach dem Tatbestand mit dem höchsten Bußgeldrahmen (§ 19 Abs. 2 S. 1 OWiG). Sind die Voraussetzungen für eine Verbandsgeldbuße nur hinsichtlich eines Tatbestands mit einem niedrigeren Bußgeldrahmen gegeben, darf die Verbandsgeldbuße dennoch verhängt werden, jedoch nur im Rahmen des niedrigeren Bußgeldrahmens.²⁷¹

²⁶¹ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 42; Mitsch (2018), § 17 Rn. 40.

²⁶² BayObLG, Beschluss v. 11.02.2020 – 201 ObOWi 2771/20, Rn. 7, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-6513?hl=true> (zuletzt aufgerufen am 7.11.2024); Sackreuther (2024), § 17 Rn. 38.

²⁶³ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 53; Mitsch (2018), § 17 Rn. 40.

²⁶⁴ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 43.

²⁶⁵ Vgl. ebenda.

²⁶⁶ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 45.

²⁶⁷ Ebenda; Mitsch (2018), § 17 Rn. 48.

²⁶⁸ Im Gegensatz zur Tatmehrheit nach § 20 OWiG, bei der mehrere Ordnungswidrigkeiten durch mehrere Handlungen begangen werden, für die jeweils gesonderte Bußgelder festzusetzen sind (Kumulationsprinzip).

²⁶⁹ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 48.

²⁷⁰ Vgl. Sackreuther (2024), § 19 Rn. 9; Kraatz (2023), § 12 Rn. 8.

²⁷¹ Kraatz (2023), § 12 Rn. 13.

- ▶ Generalpräventive Aspekte können dann erschwerend berücksichtigt werden, um einem Nachahmungseffekt entgegenzusteuern, wenn bestimmte Verstöße erheblich zunehmen.²⁷²

2.8.3.3 Zumessungsgründe bzgl. der individuellen Vorwerfbarkeit

- ▶ Ob der Täter*die Täterin vorsätzlich oder fahrlässig handelte, wird bereits vom Bußgeldrahmen berücksichtigt. Die Abstufungen innerhalb der beiden Unrechtsformen (Absicht, direkter Vorsatz, bedingter Vorsatz bzw. Leichtfertigkeit (grobe Fahrlässigkeit), bewusste und unbewusste Fahrlässigkeit) können aber zugunsten oder zulasten des Täters*der Täterin berücksichtigt werden.²⁷³
- ▶ Ebenso können (vermeidbare) Irrtümer zugunsten des Täters*der Täterin bewertet werden, etwa bei unzureichenden Erkundigungen über seine*ihre Pflichten.²⁷⁴ Dies ist aber nicht angebracht, wenn sich der Täter*die Täterin leichtfertig über jegliche Erkundigungspflicht hinweggesetzt hat.²⁷⁵
- ▶ Wie unter 2.3.2 bereits erwähnt, ist inzwischen anerkannt, dass die Einrichtung eines angemessenen Compliance-Systems wenigstens zu einer Milderung bei der Bußgeldhöhe führen kann.²⁷⁶ Dazu hat insbesondere der BGH mit einem obiter dictum aus dem Jahr 2017 und einer bestätigenden Entscheidung im Jahr 2022 beigetragen.²⁷⁷ Voraussetzung ist, dass das Unternehmen nachweisen kann, dass es grundsätzlich geeignete Compliance-Maßnahmen ergriffen hat, insbesondere durch sorgfältige Dokumentation.²⁷⁸
- ▶ Zugunsten des Täters*der Täterin kann auch ein konstruktives Nachtatverhalten gewertet werden, insbesondere die Verbesserung eines vorhandenen Compliance-Systems.²⁷⁹ Aber auch die Mitwirkung an der Aufklärung der Ordnungswidrigkeit, z.B. durch interne Untersuchungen, ist zwar nicht abschließend geklärt, dürfte aber mildernd zu bewerten sein.²⁸⁰ Die Korrektur einer intern festgestellten fehlerhaften Emissionsberichterstattung dürfte umso mehr zu honorieren sein, als sie einer Selbstanzeige gleichkommt und zwangsläufig eine Zahlungspflicht wegen verspäteter Abgabepflicht nach §§ 46 Abs. 3 TEHG, 21 Abs. 3 BEHG zur Folge hat, bei der eine sanktionsbefreiende oder -mildernde Wirkung nicht möglich ist.²⁸¹
- ▶ Zugunsten des Täters*der Täterin können sich grundsätzlich aner kennenswerte Motive wie das Ziel, den eigenen Arbeitsplatz oder die eigene Firma bzw. die Arbeitsplätze des Unternehmens zu retten (Handeln „im Interesse des Unternehmens“), auswirken.²⁸² Dies gilt

²⁷² Sackreuther (2024), § 17 Rn. 56; Mitsch (2018), § 17 Rn. 42.

²⁷³ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 59; Mitsch (2018), § 17 Rn. 60, 82.

²⁷⁴ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 66.

²⁷⁵ Ebenda; Mitsch (2018), § 17 Rn. 73.

²⁷⁶ Rogall (2018), § 130 Rn. 58; Meyberg (2024), § 30 Rn. 103.1; Sackreuther (2024), § 17 Rn. 59.

²⁷⁷ BGH, Urteil vom 9.5.2017, 1 StR 265/16, Rn. 118, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=78723&pos=0&anz=1> (aufgerufen am 9.10.2024); Jenne/Martens (2017), S. 287; BGH, Urteil vom 27.4.2022, 5 StR 278/21, Rn. 118, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=f207fa7d5d0e1f468de5817e0b71a48e&Sort=2059&Seite=40&nr=130274&pos=1214&anz=71680> (aufgerufen am 12.02.2025).

²⁷⁸ Vgl. Jenne/Martens (2017), ebenda.

²⁷⁹ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 82; BGH, Urteil vom 9.5.2017, 1 StR 265/16, Rn. 118, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=78723&pos=0&anz=1> (aufgerufen am 9.10.2024); BGH, Urteil vom 27.4.2022, 5 StR 278/21, Rn. 30, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=130274&pos=0&anz=1> (aufgerufen am 1.11.2024).

²⁸⁰ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 80; Meyberg (2024), § 30 Rn. 103.2.

²⁸¹ Vgl. Altenschmidt/Langner (2009), S. 143.

²⁸² Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 60; Rogall (2018), § 30 Rn. 137.

insbesondere in einer notstandsähnlichen wirtschaftlichen Zwangslage, etwa wenn ein Nachkauf von Berechtigungen oder Zertifikaten zur Insolvenz führen könnte.²⁸³ Mildernd wirkt sich dabei auch aus, wenn der Täter*die Täterin durch Druck von Dritten zur Tat veranlasst wurde.²⁸⁴ Generell kann sich die Vorwerfbarkeit eines Organverhaltens reduzieren, wenn die individuelle Selbstbestimmung durch die Verbandspolitik stark beeinflusst wurde.²⁸⁵ Sofern in der Tat dagegen eine „kriminelle Verbandsattitüde“ zum Ausdruck kommt, kann sich dies für den Täter*die Täterin, insb. eine Leitungsperson, erschwerend auswirken.²⁸⁶

- ▶ Umgekehrt können egoistische Motive wie Gewinnstreben schärfend berücksichtigt werden, aber nur, wenn sie über die im jeweiligen Tatbestand vorausgesetzte Motivlage hinausgehen.²⁸⁷
- ▶ Die berufliche Stellung des Täters*der Täterin kann bei Sonderdelikten, die gerade an diese anknüpfen, nicht bei der Bußgeldzumessung nochmals berücksichtigt werden (Verbot der Doppelverwertung).²⁸⁸ Insbesondere bei Unterlassungstaten wie der von Leitungspersonen bei § 130 OWiG kommt aber Arbeitsüberlastung als Milderungsgrund in Betracht.²⁸⁹
- ▶ Meistens dürfte es sich bei Verstößen gegen die §§ 49 TEHG, 22 BEHG um erstmalige Verstöße handeln. Im Ordnungswidrigkeitenrecht ist diesem Umstand aber keine dem Strafrecht vergleichbare Bedeutung zuzumessen.²⁹⁰ Genauso wenig führen Vorbelastungen automatisch zu einer Erhöhung der Geldbuße.²⁹¹ Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Täter*die Täterin in Bezug auf die neue Tat im Hinblick auf Art und Umstände früherer Sanktionen einen gesteigerten Vorwurf verdient.²⁹² Das ist nicht der Fall, wenn beide Taten nicht in einem inneren Zusammenhang stehen oder die frühere Ordnungswidrigkeit nicht mehr verwertbar ist, weil die entsprechende Eintragung, z.B. in das Gewerbezentralregister, getilgt oder tilgungsreif ist.²⁹³ Entscheidend ist, ob der Täter*die Täterin durch die neue Tat eine frühere (verwertbare) sanktionsmäßige Warnung negiert hat.²⁹⁴

2.9 Vor- und Nachteile eines Bußgeldkatalogs

2.9.1 Funktion und Inhalt eines Bußgeldkatalogs

Unter einem Bußgeldkatalog wird eine Aufstellung von nach dem Gewicht der Ordnungswidrigkeit abgestuften Bußgeldregelsätzen verstanden.²⁹⁵ Bußgeldkataloge gibt es in

²⁸³ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 61; Mitsch (2018), § 17 Rn. 66.

²⁸⁴ Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 65; Mitsch (2018), § 17 Rn. 74.

²⁸⁵ Rogall (2018), § 30 Rn. 137.

²⁸⁶ Ebenda mit dem Hinweis, dass andere Autoren*Autorinnen diesen Gesichtspunkt als Ausdruck betrieblicher Organisationsmängel, insb. bei § 130 OWiG, berücksichtigen., vgl. etwa Meyberg (2024), § 30 Rn. 103.1.

²⁸⁷ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 63; Mitsch (2018), § 17 Rn. 64.

²⁸⁸ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 69.

²⁸⁹ Ebenda.

²⁹⁰ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 71; Mitsch (2018), § 17 Rn. 75; a. A. Meyberg (2024), § 30 Rn. 103.1 in Bezug auf den Verstoße gegen betriebsbezogene Pflichten.

²⁹¹ Mitsch (2018), § 17 Rn. 76.

²⁹² Mitsch (2018), § 17 Rn. 79.

²⁹³ Vgl. Mitsch (2018), § 17 Rn. 77, 79.

²⁹⁴ Mitsch (2018), § 17 Rn. 76.

²⁹⁵ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 104.

verschiedenen Sachgebieten sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.²⁹⁶ Am bekanntesten ist die Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV) im Straßenverkehr.²⁹⁷ Im Umweltbereich gibt es in allen Bundesländern Umwelt-Bußgeldkataloge,²⁹⁸ um eine landeseinheitliche Praxis zu gewährleisten.²⁹⁹ Da für die Ahndung von Bußgeldern im Bereich des Emissionshandelsrechts grundsätzlich die DEHSt im Umweltbundesamt zentral zuständig ist (siehe unter 1), können Verstöße gegen das TEHG und BEHG von diesen Landeskatalogen von vornherein nicht abgedeckt werden. Die DEHSt hat bisher keinen Bußgeldkatalog erlassen. Als Grundlage für mögliche Weiterentwicklungsvorschläge in diesem Bereich werden nachfolgend die typischen Ausgestaltungsmerkmale eines Bußgeldkatalogs und dessen Vor- und Nachteile untersucht.

Das praktische Bedürfnis nach einem Bußgeldkatalog besteht darin, massenhaft auftretende, gleichgelagerte Sachverhalte mit möglichst geringem Aufwand möglichst gleichmäßig zu erledigen.³⁰⁰ Bußgeldkataloge dienen somit der Verwaltungsvereinfachung und der Wahrung des Gleichheitssatzes, also letztlich dem Gebot der Gerechtigkeit.³⁰¹

Die meisten Bußgeldkataloge ergehen in Form von Verwaltungsvorschriften, d. h. verwaltungsinterner Richtlinien, die das Ermessen der Verwaltung lenken.³⁰² Für Gerichte sind solche Richtlinien dagegen nicht bindend, sodass die Gerichte ihre Entscheidung auf Grundlage eigener Wertungen anhand der Zumessungskriterien des § 17 Abs. 3 OWiG vorzunehmen haben.³⁰³ Die Regelsätze des betreffenden Bußgeldkatalogs haben lediglich eine Indizwirkung, deren Angemessenheit im Einzelfall näher untersucht werden muss.³⁰⁴ Dabei nimmt die gerichtliche Begründungspflicht mit der praktischen Verbreitung der Verwaltungsrichtlinie zu.³⁰⁵

Einige Bußgeldkataloge wie die BKatV sind dagegen als Rechtsverordnungen ergangen und besitzen daher Rechtssatzqualität.³⁰⁶ Sie sind somit auch für die Gerichte verbindlich, die aber dennoch eine Einzelfallentscheidung im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände treffen müssen; lediglich die Angemessenheit des jeweiligen Regelsatzes darf bei diesen „externen“ Bußgeldkatalogen nicht hinterfragt werden.³⁰⁷

²⁹⁶ Mitsch (2018), § 17 Rn. 93.

²⁹⁷ Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV) vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 2. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 299).

²⁹⁸ Siehe <https://www.bussgeldkatalog.org/umwelt/> (zuletzt aufgerufen am 5.11.2024); Mitsch (2018), § 17 Rn. 111.

²⁹⁹ Vgl. etwa Ziffer 1 der Präambel zum brandenburgischen Bußgeldkatalog zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf dem Gebiet des Umweltschutzes des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg vom 20.10.1195 (ABl./95, [Nr. 83], S. 1038), zuletzt geändert durch Erlass des MLUK vom 7.7.2021 (ABl./21, [Nr. 30], S. 638).

³⁰⁰ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 104; Kraatz (2023), § 11 Rn. 19.

³⁰¹ Vgl. Sackreuther (2024), ebenda; Ziffer 1 der Präambel zum Bußgeldkatalog des MLUK Brandenburg; Einleitung zum Bußgeldkatalog Umwelt Baden-Württemberg, Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Neufassung des Bußgeldkatalogs zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

im Bereich des Umweltschutzes (VwV Bußgeldkatalog Umwelt) vom 23. Oktober 2018 – Az.: 1-8809/14, abrufbar unter <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/presse-service/umweltrecht/rechtsvorschriften/bussgeldkatalog> (zuletzt aufgerufen am 6.11.2024).

³⁰² Vgl. Sackreuther (2024), § 17 Rn. 105; Kraatz (2023), § 11 Rn. 19.

³⁰³ Siehe etwa OLG Karlsruhe, NZV 2005, 329 (330); OLG Düsseldorf, NSTZ-RR 2000, 218 (219).

³⁰⁴ Vgl. OLG Karlsruhe, NZV 2005, 329 (330); Mitsch (2018), § 17 Rn. 110: „grobe Orientierungshilfen“.

³⁰⁵ So Sackreuther (2024), § 17 Rn. 112 m. w. N.

³⁰⁶ Vgl. Kraatz (2023), § 11 Rn. 20.

³⁰⁷ Siehe BVerfG, NJW 1996, 1809 (1810 f.); Kraatz (2023), § 11 Rn. 20 f.; Mitsch (2018), § 17 Rn. 94.

Die Regelsätze beider Arten von Bußgeldkatalogen gehen grundsätzlich von gewöhnlichen Umständen und durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnissen aus.³⁰⁸ Dies entspricht dem Wesen von Zumessungsrichtlinien als generelle Regelungen.³⁰⁹ Meist wird fahrlässige Begehung als Regelfall zugrundegelegt,³¹⁰ teilweise aber auch vorsätzliche,³¹¹ oder es werden beide Begehungsformen geregelt.³¹² Weicht der konkrete Verstoß von diesem typisierten Durchschnittsfall ab, weil in diesem Einzelfall besondere Umstände vorliegen, so muss die Bußgeldbehörde dies bei der Bußgeldzumessung berücksichtigen und ggf. vom Regelsatz abweichen.³¹³ Teilweise werden mögliche Erhöhungs- oder Ermäßigungsgründe in Katalogen ausdrücklich genannt.³¹⁴ Insbesondere bei einer Abweichung vom subjektiven Regel-Tatbestand (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) finden z.T. wiederum Pauschalierungen statt, von denen in besonderen Fällen abgewichen werden kann.³¹⁵ Bei auch extern verbindlichen Bußgeldkatalogen dürfte jede Abweichung von Festsetzungen der Regelbuße durch das Gericht begründungspflichtig sein, bei internen Richtlinien dagegen nur erhebliche Abweichungen (siehe zur Begründungspflicht bereits unter 2.8.3.1).³¹⁶

Bußgeldkataloge sind nicht abschließend, d.h. nicht alle von dem betreffenden Gesetz geregelten Tatmodalitäten werden aufgeführt.³¹⁷ Für solche Fälle sieht etwa der brandenburgische Umwelt-Bußgeldkatalog vor, dass „für die Bemessung von vergleichbaren Zuwiderhandlungen des Kataloges ausgegangen werden“ soll.³¹⁸

2.9.2 Bewertung von Bußgeldkatalogen

Für einen Bußgeldkatalog im Allgemeinen sprechen die folgenden **Vorteile**:

- ▶ Verwaltungsvereinfachung und damit Zügigkeit der Fallbearbeitungen;
- ▶ Gleichartige und damit auch gerechte Bewertung der einzelnen Fälle;
- ▶ Infolgedessen auch geringere Abweichungen innerhalb der Rechtsprechung, welche die Kataloge jedenfalls bis zu einem gewissen Grad berücksichtigen muss;
- ▶ Transparenz und Berechenbarkeit für die Adressaten*Adressatinnen (v.a. bei der Ausgestaltung des Katalogs als Rechtsverordnung, aber auch bereits bei der Ausgestaltung als Verwaltungsvorschrift wegen der Selbstbindung der Verwaltung).

Demgegenüber lassen sich die folgenden **Nachteile** anführen:

- ▶ Ein besonderes Bedürfnis nach Verwaltungsvereinfachung und Gleichartigkeit besteht nur bei massenhaft auftretenden, gleichgelagerten Ordnungswidrigkeiten;
- ▶ Im Regelfall der Ausgestaltung als Verwaltungsvorschrift binden Bußgeldkataloge nur die Verwaltung strikt, die Gerichte können dagegen die Angemessenheit des jeweiligen

³⁰⁸ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 108 f.; Mitsch (2018), § 17 Rn. 97, 100.

³⁰⁹ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 109.

³¹⁰ Sackreuther (2024), § 17 Rn. 108 f.; Mitsch (2018), § 17 Rn. 98.

³¹¹ Z. B. in den Umwelt-Bußgeldkatalogen Brandenburg (Abschn. A II Nr. 5) und Baden-Württemberg (Abschn. A Ziff. 4).

³¹² So in § 1 Abs. 2 S. 2 BKatV. Siehe aber Sackreuther (2024), § 17 Rn. 108.

³¹³ Vgl. Mitsch (2018), § 17 Rn. 97 ff.; Abschn. B Vorb. Bußgeldkatalog BB; Abschn. B 1 Vorb. Bußgeldkatalog BW.

³¹⁴ Z. B. in den Umwelt-Bußgeldkatalogen BB (Abschn. A II Nr. 6 (2) und (4)) und BW (Abschn. A Ziff. 4.1 und 4.2).

³¹⁵ Siehe § 4 Abs. 4a BkatV: Verdoppelung des Regelsatzes für vorsätzliche Begehung; Abschn. A II 7 Bußgeldkatalog BB, Abschn. A Ziff. 5 Bußgeldkatalog BW: Fahrlässigkeit ist i.d.R. mit der Hälfte des Regelsatzes zu bestrafen; allg. Mitsch (2018), § 17 Rn. 99.

³¹⁶ Mitsch (2018), § 17 Rn. 107.

³¹⁷ Siehe Mitsch (2018), § 17 Rn. 93; Sackreuther (2024), § 17 Rn. 106.

³¹⁸ Siehe Abschn. A I Nr. 2 (2) Umwelt-Bußgeldkatalogen BB; allgemein Sackreuther (2024), § 17 Rn. 106.

Regelsatzes hinterfragen und ggf. verneinen; dies begrenzt die bei den Vorteilen genannte Berechenbarkeit für die Adressaten*Adressatinnen;

- ▶ Bußgeldkataloge bergen das Risiko in sich, Einzelfälle zu pauschalisieren und damit insbesondere die individuelle Vorwerfbarkeit zu vernachlässigen;
- ▶ Die Vereinheitlichung der Bußgeldbemessung durch Bußgeldkataloge hat zur Folge, dass es zwischen Behörden (und bis zu einem gewissen Grad auch Gerichten) keinen Wettbewerb um die „besten“ Lösungen gibt.

2.10 Leitlinien für ein Absehen von Eröffnung oder Fortsetzung eines Bußgeldverfahrens aus tatsächlichen Gründen

Ein Bußgeldverfahren darf nur eingeleitet werden, wenn auch ein entsprechender Anfangsverdacht vorliegt: Es müssen also zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Ordnungswidrigkeit vorliegen.³¹⁹ Parallel dazu ist auch die spätere Einstellung des Verfahrens wegen mangelnder Beweise verpflichtend (§ 46 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 170 Abs. 2 StPO). Dazwischen eröffnet der im Ordnungswidrigkeitenrecht – im Gegensatz zum Strafrecht – geltende Opportunitätsgrundsatz (§ 47 OWiG) den Behörden für ein Absehen von der Verfolgung weite Spielräume, wobei die Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO i.V.m § 46 Abs. 1 OWiG und auch ein Freispruch stets vorrangig vor der Einstellung nach § 47 OWiG bleiben, vor allem da die Kostenfolge in diesen Fällen in aller Regel für die betroffene Person günstiger ist als die nach Einstellung nach § 47 OWiG.

2.10.1 Allgemeine Spielräume und Grenzen im Rahmen des Opportunitätsprinzips

§ 47 OWiG gilt als zentraler Ausdruck des im Ordnungswidrigkeitenrecht dominierenden Opportunitätsgrundsatzes,³²⁰ nach dem die Verfolgungsbehörde selbst entscheiden kann, ob sie ein Bußgeldverfahren einleitet bzw. durchführt.³²¹ Das Opportunitätsprinzip gilt für das gesamte Bußgeldverfahren, also nicht nur für die Frage der Verfolgungsaufnahme und die Durchführung bzw. Fortsetzung des Verfahrens, sondern auch für den konkreten Umfang der Verfolgungsmaßnahmen, die Abwägung zwischen den Ahndungsmöglichkeiten (§ 56 OWiG), bis hin zur abschließenden gerichtlichen Entscheidung.³²²

Bei ihren Entscheidungen über Einleitung, Durchführung bzw. Fortsetzung und Gestaltung des OWi-Verfahrens steht der Verfolgungsbehörde grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zu. Dieser Spielraum ist jedoch nicht schrankenlos,³²³ sondern wird generell begrenzt durch die Bedeutung der jeweiligen Ordnungswidrigkeit, die Zweckmäßigkeit der Verfolgung und das staatliche Verfolgungsinteresse.³²⁴ Ermessensschränken ergeben sich zudem aus dem Willkürverbot und dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG): Mit Blick auf das verfassungsrechtlich verankerte Willkürverbot muss die Ermessensausübung ausnahmslos auf sachlich begründbare Kriterien zurückführbar sein, die Behörde muss eine „sachlich vertretbare“ Entscheidung

³¹⁹ Vgl. im emissionsrechtlichen Kontext: Kraft (2022), § 32 Rn. 38.

³²⁰ Vgl. nur BayObLG (1. Senat), Beschluss vom 06.05.2019 - 201 ObOWi 276/19, BeckRS 2019, 17049, Rn. 5; Krenberger/Krumm (2024), § 47 Rn. 1.

³²¹ Anders als im Strafverfahren, in dem das Legalitätsprinzip zur Einleitung eines Verfahrens verpflichtet (§ 152 Abs. 2 StPO), allgemein dazu: Bücherl (2024), § 47 Rn. 1-4.

³²² Bücherl (2024), § 47 Rn. 3.

³²³ BayObLG (1. Senat), Beschluss vom 06.05.2019 - 201 ObOWi 276/19, BeckRS 2019, 17049, Rn. 6.

³²⁴ Bücherl (2024), § 47 Rn.7 m. w. N.

treffen.³²⁵ Nach der Rechtsprechung muss schon der bloße Anschein einer unsachgemäßen Ausübung vermieden werden, was ggf. eine behördliche Rechtfertigung mit entsprechendem Begründungsaufwand nötig macht.³²⁶

Im Übrigen sind im Rahmen der Ermessensausübung sämtliche Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Dazu gehören beispielsweise:³²⁷

- ▶ **Bedeutung und Auswirkungen der Tat:** Hier wird letztlich eine Analogie zu § 153 StPO gezogen, der eine Einstellung wegen **fehlenden öffentlichen Interesses** ermöglicht. Das öffentliche Interesse an der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit hängt unter anderem von folgenden Faktoren ab:³²⁸
 - **Wiederholungsgefahr** (durch andere) bzw. die allgemeine Häufigkeit des Verstoßes und das Bedürfnis staatlicher Gegenreaktionen;
 - **Verfolgungsaufwand**, inklusive (ggf. fehlende) Aussicht auf Klärung der Sachlage mit Blick auf notwendige Auslandszeugen oder Gutachterkosten sowie mit Blick auf ein weit zurückliegendes Tatgeschehen;
 - **Unsicherheit über die Rechtslage** außerhalb des Ahndungsrechts.
- ▶ **Grad der Vorwerfbarkeit:** In erneuter Analogie zu § 153 StPO kann auch die Geringfügigkeit der Schuld einen Einstellungsgrund darstellen. Die Schuld ist gering, wenn sie im Maß des Einzelfalles unter dem normativen Durchschnitt vergleichbarer Begehungsweisen liegt.³²⁹ Danach darf die Behörde etwa von einer Verfolgung der Ordnungswidrigkeit absehen, wenn besondere, nicht notwendig außergewöhnliche Umstände dazu führen, dass Unrechtsgehalt und damit Gefährdungspotenzial des Verstoßes sehr gering sind.³³⁰ Als Beispiele für geringe Schuld werden des Weiteren genannt:³³¹
 - nur **leicht fahrlässiges Verhalten** ohne Gefährdung anderer bzw. eine **nur geringfügige Fehleinschätzung**;
 - Fehlverhalten von nur kurzer Dauer;
 - Konfliktsituationen;
 - **erhebliches Mitverschulden anderer**;
 - **keine Wiederholungswahrscheinlichkeit** bzw. Häufigkeit gleichartiger Verstöße;
 - **Rechtstreue des Täters*der Täterin im Allgemeinen**, wobei dies davon abhängt, ob und in welchem Umfang Einsichtigkeit besteht bzw. sich der Täter*die Täterin um

³²⁵ BayObLG, Beschluss vom 06.05.2019 - 201 ObOWi 276/19, BeckRS 2019, 17049, Rn. 8.

³²⁶ BayObLG, Beschluss vom 06.05.2019 - 201 ObOWi 276/19, BeckRS 2019, 17049, Rn. 6 und 7.

³²⁷ Vgl. die Darstellungen bei Bücherl (2024), § 47 Rn. 7 sowie bei Mitsch (2018), § 47 Rn. 110 ff., jeweils m. w. N., die hier in Teilen abgebildet und kombiniert wurden.

³²⁸ Mitsch (2018), § 47 Rn. 113.

³²⁹ Mitsch (2018), § 47 Rn. 111.

³³⁰ Bücherl (2024), § 47 Rn. 2.0.

³³¹ Vgl. Darstellung bei Mitsch (2018), § 47 Rn. 112.

Wiedergutmachung bemüht (Nachtatverhalten), oder ob ein vermeidbarer Verbotsirrtum vorlag.

- ▶ die **Folgen der Tat für die betroffene Person**: Aus dem Rechtsgedanken der §§ 153b StPO, 60 StGB wird auch für das Ordnungswidrigkeitenverfahren ein Einstellungsgrund abgeleitet, wenn die Folgen der Tat so schwer für die betroffene Person sind, dass eine Ahndung offensichtlich verfehlt wäre; dies gilt selbst dann, wenn individuelle Vorwerfbarkeit und öffentliches Interesse erheblich sind.³³² Dieser Ausnahmefall kommt nur für die Tatfolgen in Betracht, die der Täter*die Täterin selbst angerichtet hat, nicht für gesetzliche Folgen oder Maßnahmen Dritter; zu diesen schweren Folgen, die unmittelbar oder mittelbar sein können, gehören auch wirtschaftliche Folgen.³³³

2.10.2 Spielräume für ein Absehen der Verfolgung im emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren

Auch im emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren erscheinen einige der o.g. Gründe passend, um ein Absehen der Verfolgung aus tatsächlichen Gründen zu rechtfertigen. Insbesondere scheinen die folgenden Konstellationen denkbar:

- ▶ Da die §§ 49 TEHG, 22 BEHG an rechtlich und tatsächlich komplexe Betreiberpflichten anknüpfen, erscheint in erster Linie ein Absehen von der Verfolgung wegen eines **zu hohen Ermittlungsaufwandes** denkbar. Ergänzend zur Möglichkeit, das Verfahren aufgrund mangelnder Beweise einzustellen (§ 4 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 170 Abs. 2 StPO), kann gestützt auf Zweckmäßigkeitserwägungen auch ein zu hoher Ermittlungs- oder Aufklärungsaufwand valider Grund für das Absehen von bzw. Beenden der Verfolgung sein.³³⁴ Da aber die Einstellung des Verfahrens nach § 170 Abs. 2 StPO i.V.m § 46 Abs. 1 OWiG vorrangig ist (siehe bereits oben), kommt eine Verfahrensbeendigung nach § 47 Abs. 1 und 2 OWiG gestützt auf den zu hohen Aufwand nur dann in Betracht, wenn die Begehung der der betroffenen Person zur Last gelegten Ordnungswidrigkeit feststeht oder jedenfalls (in ausreichendem Maße) wahrscheinlich ist, aber **notwendige weitere Ermittlungen unverhältnismäßig** sind.³³⁵ Dies könnte etwa der Fall sein, wenn einerseits aufwändige Ermittlungen im Ausland notwendig sind, weil das emittierende Unternehmen seinen Sitz im Ausland hat, und andererseits nur ein (leicht) fahrlässiger Verstoß vorliegt. Allerdings ist zu beachten, dass eine entsprechende Einstellungspraxis am Ende nicht dazu führen darf, dass stets nur leicht aufklärbare Bagatelverstöße geahndet werden, während gefährlichen Rechtsverstößen keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies würde dem Regelungszweck des Bußgeldtatbestandes zuwiderlaufen.³³⁶
- ▶ Im Rahmen von Verstößen gegen die emissionshandelsrechtlichen Berichterstattungspflichten kommt unter dem Aspekt der Bedeutung und Auswirkungen der Tat in Betracht, die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten von einer **Erheblichkeitsschwelle** abhängig zu machen, die z.B. überschritten sein kann, wenn der maßgebliche Fehler geeignet ist, später auch tatsächlich zu einer erheblich geringeren

³³² Mitsch (2018), § 47 Rn. 116; Bücherl (2024), § 47 Rn. 8.

³³³ Vgl. Jescheck/Weigend (1996), § 81 II 2.

³³⁴ Allgemein von einem „bestimmten“ Aufwand sprechend: BayObLG, BeckRS 2019, 17049, Rn. 6.

³³⁵ Bücherl (2024), § 47 Rn. 13 m. w. N.

³³⁶ Vgl. für das Straßenverkehrsrecht: Mitsch (2018), § 47 Rn. 113 m. w. N.

Abgabe von Berechtigungen zu führen.³³⁷ Entsprechendes gilt für Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit kostenlosen Zuteilungen.³³⁸ Über eine Schwelle der Erheblichkeit kann das unterschiedlich große öffentliche Interesse an einer Verfolgung wieder berücksichtigt werden. Resultieren aus einem fehlerhaften Bericht umgekehrt nur ganz geringe Minderabgaben bzw. Überzuteilungen, scheint das öffentliche Interesse an der Verfolgung gering und liegt ein Absehen von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit nahe. Dies auch mit Blick darauf, dass selbst in einem solchen Fall jedenfalls die Sanktion nach §§ 49 TEHG, 21 BEHG ausgelöst wird.

- ▶ Mit Blick auf das Kriterium „Grad der Vorwerfbarkeit“ kommt in erneuter Analogie zu § 153 StPO in Betracht, die **Mitverursachung durch andere Personen** an einem fehlerhaften oder nicht rechtzeitig abgegebenen Bericht als Grund für ein Absehen von der Verfolgung des entsprechenden Bußgeldtatbestandes zu nehmen. Insoweit wären insbesondere bei den emissionshandelsrechtlichen Berichterstattungspflichten einerseits Verursachungsbeiträge von nicht leitenden Mitarbeitenden, andererseits Fehler der externen Prüfstellen denkbar, deren Handeln jedoch weder eigenständig ahndbar noch dem Betreiber zurechenbar ist. Zumindest wenn eine bewusste Täuschung des*der Sachverständigen im Raum steht, erscheint allerdings ein Absehen von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit nicht sachgerecht.
- ▶ Vor allem mit Blick auf die teils rechtlich und technisch komplexen emissionshandelsrechtlichen Vorgaben und auch im Kontext einer Ahndung von Aufsichtspflichtverletzungen nach § 130 OWiG könnte ein Absehen von der Verfolgung bei bloß **leicht fahrlässigem Verhalten** in Betracht kommen.³³⁹ Da bestehende Regelungen und diesbezügliche Literatur und Rechtsprechung allerdings primär Fälle von „grober Fahrlässigkeit“ oder „Leichtfertigkeit“ betreffen, erscheint es schwierig, den Begriff „leichte Fahrlässigkeit“ allgemein auszufüllen. Teils wird in der Literatur die leichte mit der unbewussten Fahrlässigkeit gleichgestellt. Diese wird angenommen, wenn dem Täter*der Täterin zwar die Voraussicht im Hinblick auf den Erfolg fehlt, er sich aber der Gefahr und damit der Möglichkeit eines Schadens hätte bewusst werden können. Der Schuldgehalt dieser Form der Fahrlässigkeit wird bzw. wurde im Strafrecht sogar teilweise gänzlich verneint.³⁴⁰ Andererseits wird die leichte mit der „einfachen“ bzw. „normalen“ Fahrlässigkeit gleichgestellt und lediglich von den o.g. schwereren Formen abgegrenzt.³⁴¹
- ▶ Unter dem Aspekt der schweren Folgen der Tat für den Betroffenen könnten für emissionshandelsrechtliche Bußgeldverfahren allenfalls schwerwiegende **wirtschaftliche Folgen** der Ordnungswidrigkeit für das Unternehmen bzw. die Betreiber, insb. der Verlust der wirtschaftlichen Existenz, als tatsächlicher Grund für ein Absehen von der Verfolgung in Betracht kommen. Nach den Ausführungen unter 2.10.1 sind damit nicht die finanziellen Folgen der Zahlung eines Bußgeldes gemeint, sondern Folgen, die mit der

³³⁷ Vgl. für § 32 Abs. 1 Nr. 1 TEHG: Kraft (2022), § 32 Rn. 14; für § 22 Abs. 1 und 2 BEHG: Müller (2022), § 22 Rn. 8; a. A. Ehrmann (2022); § 32 Rn. 9, demzufolge eine solche Einschränkung bereits im Wortlaut verankert sein soll.

³³⁸ Vgl. Kraft (2022), § 32 Rn. 19, mit Hinweis auf die a. A., nach der eine solche Einschränkung bereits im Wortlaut verankert sein soll.

³³⁹ Vgl. zu dieser Fallgruppe allgemein Mitsch (2018), § 47 Rn. 112 m. w. N.

³⁴⁰ Sternberg-Lieben/Schuster (2019), § 15 Rn. 203 und 203a m. w. N.

³⁴¹ Vgl. Krenberger/Krumm (2024), § 10, Rn. 18; zu § 276 Abs. 2 BGB: <https://lutz-rae.de/rechtsglossar/leichte-fahrlaessigkeit-grundlagen.html> (zuletzt aufgerufen: 16.04.2025).

Ordnungswidrigkeit selbst im Zusammenhang stehen, d. h. von der betroffenen Person selbst verursacht wurden. Da auch Maßnahmen Dritter, die z.B. die Bewilligung von Krediten oder den Geschäftsumsatz betreffen, nicht erfasst werden, sind einschlägige Konstellation im Emissionshandel kaum vorstellbar.

- ▶ Unter dem Aspekt des Nachtatverhalten³⁴² könnte im emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren z.B. die **Mithilfe bei der weiteren Aufklärung** des Sachverhaltes oder ein Verhalten „**tätiger Reue**“ als Grund für ein Absehen von der Verfolgung in Betracht kommen. Unter tätiger Reue, die in einigen Straftatbeständen als persönlicher Strafaufhebungsgrund normiert ist, versteht man allgemein eine Tätigkeit des Täters*der Täterin, die aus seiner*ihrer Sicht zur Verhinderung der Tatvollendung geeignet ist.³⁴³ Insoweit soll für den Täter*die Täterin eine Vergünstigung eingeführt werden, die einen Anreiz für die Anzeige strafbarer (bzw. ahndbarer) Handlungen schafft, und somit zur Aufklärung der Tat selbst und ggf. dazugehöriger Taten oder Sachverhalte führt.³⁴⁴ Für die weitere Ausgestaltung eines Einstellungsgrundes basierend auf tätiger Reue erscheint es sinnvoll, diesen in Anlehnung an strafrechtliche Regelungen auf bestimmte Fälle zu begrenzen und umgekehrt bei besonders schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten nicht zu gewähren. So wird die Strafaufhebung im Rahmen von § 264 StGB (Subventionsbetrug) etwa nicht im Rahmen des Verbrechenstatbestands des § 264 Abs. 3 gewährt. Auch könnte in Anlehnung an die Literatur zu § 264 StGB ein Ausschluss der tätigen Reue in Betracht kommen, wenn nachträglich eintretende Mitteilungs- oder Anzeigepflichten verletzt werden.³⁴⁵

2.10.3 Erlass von Leitlinien

Der Erlass von verwaltungsinternen ermessenslenkenden Richtlinien dient vor allem einer einheitlichen Verwaltungspraxis und ist damit gerade vor dem Hintergrund von Willkürverbot und Gleichheitssatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) auch im Kontext des Opportunitätsgrundsatzes im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht nur grundsätzlich möglich,³⁴⁶ sondern auch sinnvoll. So gibt es etwa für den Bereich der Bußgeldbemessung die Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG), die einerseits darauf angelegt sind, Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bußgeldentscheidungen der Wertpapieraufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu schaffen, andererseits darauf, dass die Adressaten*Adressatinnen die komplexen, teils mit Blankettnormen ausgestalteten Bußgeldtatbestände besser verstehen können.³⁴⁷ Auch im Kartellrecht gibt es

³⁴² Bücherl (2024), § 47 Rn. 7 m. w. N.

³⁴³ Vgl. im Kontext des Rücktritts vom beendeten Versuch nach § 24 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 StGB, der als tätige Reue bezeichnet wird, Heger (2023), § 24 Rn. 19 und 19a m. w. N.

³⁴⁴ Vgl. z.B. für den Fall der Geldwäsche nach § 261 StGB Ruhmannseder (2024), § 261 Rn. 68.

³⁴⁵ Vgl. Momsen/Laudien (2024), § 264 StGB, Rn. 46 m. w. N.

³⁴⁶ Bücherl (2024), § 47 Rn. 10 m. w. N.

³⁴⁷ Vgl. Becker/Canzler (2014), NZG 2014, 1090, 1091, Siehe auch das Merkblatt der BaFin unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BoersenMaerkte/WpHG_Bussgeldleitlinien_II/WpHG_Bussgeldleitlinien_II_node.html (zuletzt aufgerufen am 16.04.2025).

Bußgeldleitlinien³⁴⁸. Sog. Verfolgungsrichtlinien gibt es für das Steuerordnungswidrigkeitenverfahren.³⁴⁹

Bei dem Erlass solcher Leitlinien sind die oben aufgezeigten Grenzen des Opportunitätsgrundsatzes einzuhalten. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Verwaltungsbehörde mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG an ihre eigenen Leitlinien gebunden ist mit der Folge, dass sie hiervon nicht ohne weiteres abweichen darf. So wird ggf. ein Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 47 Abs. 2 OWiG gerichtlich eingestellt, wenn eine Ahndung der Tat im Einzelfall der ansonsten üblichen Verwaltungspraxis widersprechen würde.³⁵⁰

2.11 Schwellenwerte für die Festsetzung von Zahlungspflichten

Wie unter 2.1 dargelegt, sehen die §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG die Festsetzung einer Zahlungspflicht von 100 € für jede emittierte Tonne Kohlendioxidäquivalent (t CO₂e), für die ein Betreiber, Schifffahrtsunternehmen oder Verantwortlicher keine Berechtigungen oder Emissionszertifikate abgegeben hat, vor, die sich entsprechend dem Anstieg des Europäischen Verbraucherpreisindex für das Berichtsjahr gegenüber dem Bezugsjahr 2012 erhöht. Für die Einführungsphase des nEHS von 2021 bis 2025 wird der doppelte Festpreis pro Zertifikat für das jeweilige Jahr festgesetzt (§ 21 Abs. 1 Nr. 1 BEHG).

Ausnahmen von der Zahlungspflicht sehen § 46 Abs. 1 S. 3 und 4 TEHG sowie § 21 Abs. 1 S. 3 und 4 BEHG für zwei Konstellationen vor. Hat die pflichtige Person über die Emissionen berichtet, so darf eine Zahlungspflicht nur erfolgen, sofern die Menge der abgegebenen Berechtigungen oder Emissionszertifikate geringer ist als die Höhe der verifizierten Emissionen im Emissionsbericht. Diese absolute Beschränkung der Zahlungspflicht hat die entsprechende Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Nordzucker kodifiziert.³⁵¹ Die zweite Ausnahme betrifft den Fall höherer Gewalt. Sie liegt vor, „wenn sich der Betroffenen auf eine äußere Ursache berufen kann, deren Folgen unvermeidbar und unausweichlich sind und dem Betroffenen die Einhaltung seiner Verpflichtungen objektiv unmöglich machen.“³⁵² Diese Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips³⁵³ legt die Festsetzung der Zahlungspflicht in das Ermessen der DEHSt. Bei der Ermessensausübung können das Ausmaß der Verletzung der Abgabepflicht und die vorliegenden Umstände höherer Gewalt berücksichtigt werden; in der Regel dürfte das Ermessen bei höherer Gewalt jedoch auf ein Absehen von der Festsetzung der Zahlungspflicht reduziert sein.³⁵⁴

³⁴⁸ Siehe Bußgeldleitlinien vom 11.10.2021 über das Vorgehen gegenüber Unternehmen und Unternehmensvereinigungen bei der Bemessung des ahndenden Teils der Geldbuße für sog. schwere Kartellordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeiten nach § 81 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 2 lit. a) und Abs. 3 GWB) – mit Ausnahme der Verstöße im Bereich Fusionskontrolle, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.html (zuletzt aufgerufen am 16.04.2025).

³⁴⁹ Siehe Oberste Finanzbehörden der Länder v. 07.02.2025 - S 0720 BStBl 2025 I S. 574: Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren (Steuer) - AStBV (St) 2025 - Nr. 104 Abs. 2 und 3 zum Opportunitätsprinzip, <https://datenbank.nwb.de/Dokument/1066156/> (zuletzt aufgerufen am 23.07.2025); Mitsch (2018), § 47 Rn. 109.

³⁵⁰ Vgl. OLG Karlsruhe, NSTZ-RR 2005, 213.

³⁵¹ Siehe EuGH, Urteil vom 29.4.2015, Rs. C-148/14; BVerwG, NVwZ 2015, 1528 m. Anm. Ehrmann. Vgl. BT-Drs. 20/13585, S. 100; für das BEHG siehe Müller (2022), § 21 Rn. 7.

³⁵² Siehe Ehrmann (2022), § 30 TEHG Rn. 9 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 17. 10. 2013, Rs. C-203/12 – „Billerud“, Rn. 31.

³⁵³ Vgl. Ehrmann (2022), § 30 TEHG Rn. 10.

³⁵⁴ Ebenda; für das BEHG Müller (2022), § 21 BEHG Rn. 6.

Ansonsten hängt die Festsetzung der Zahlungspflicht allein davon ab, ob ein objektiver Verstoß gegen die Abgabepflichten der §§ 7 TEHG, 8 BEHG vorliegt,³⁵⁵ also eine verspätete Abgabe oder eine Abgabe in zu geringer Höhe. Insbesondere kommt es nicht auf ein Verschulden der betroffenen Person an, da die §§ 46 Abs. 1 TEHG, 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG keinen strafähnlichen Charakter haben, sondern „ein auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht“ sind.³⁵⁶ Für § 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG wird von Teilen der Literatur dennoch gefordert, im Wege einer verfassungskonformen Auslegung ein Verschuldenserfordernis als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu berücksichtigen.³⁵⁷ Dies wird damit u.a. damit begründet, dass der nEHS nicht europarechtlichen Vorgaben entsprechen muss, wie dies bei § 30 TEHG in Bezug auf Art. 16 EH-RL der Fall ist.³⁵⁸

Auch hinsichtlich der Höhe der Zahlungspflicht erlaubt § 46 Abs. 1 S. 1 TEHG kein Abweichen von den Vorgaben in Art. 16 Abs. 3 S. 2 EH-RL. Dies hat der EuGH in seinem „Billerud-Urteil“ klargestellt, in dem er die Vorgabe einer feststehenden Zahlungspflicht in Art. 16 EH-RL gerechtfertigt und mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar erklärt hat.³⁵⁹

Für § 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG besteht wie erwähnt keine (entsprechende) unionsrechtliche Vorgabe. Für die Einführungsphase des nEHS von 2021 bis 2025 sieht § 21 Abs. 1 Nr. 1 BEHG den doppelten Festpreis pro Zertifikat für das jeweilige Jahr vor. Für den nachfolgenden Zeitraum verweist § 21 Abs. 1 Nr. 2 BEHG auf die Regelung in § 46 Abs. 1 S. 1 und 2 TEHG. Abweichungen vom TEHG sind damit nach der Übergangsphase grundsätzlich nicht mehr vorgesehen.³⁶⁰ Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, die zu § 30 TEHG a. F. (jetzt § 46 TEHG) entwickelten Maßstäbe auch ohne vergleichbaren unionsrechtlichen Hintergrund auf § 21 BEHG zu übertragen.³⁶¹

Im Gegensatz zum TEHG sieht das nEHS jedoch eine indirekte **Bagatellgrenze** für die Festsetzung der Zahlungspflicht vor. In der auf der Grundlage von § 7 Abs. 4 BEHG erlassenen EBeV 2030³⁶² sieht § 14 vor, dass der Verantwortliche nicht zur Berichterstattung für Brennstoffmengen verpflichtet ist, die vor Anwendung bestimmter Vorschriften der EBeV zu einer Emissionsmenge unter einer Tonne CO₂ führen können. Eine entsprechende Berichterstattungsgrenze sah bereits § 8 EBeV 2022³⁶³ vor. Da die Abgabepflicht nach § 8 BEHG nur soweit besteht, wie die Berichtspflicht nach § 7 BEHG reicht, wirkt sich diese Beschränkung der Berichtspflicht auf die Abgabepflicht und damit die Festsetzung der Zahlungspflicht nach § 21 Abs. 1 aus.³⁶⁴ Dieser indirekte „Schwellenwert“ von 1 t CO₂ für die Festsetzung der Zahlungspflicht beruht jedoch allein darauf, dass Emissionszertifikate jeweils für eine volle Tonne Kohlendioxidäquivalent gelten.³⁶⁵

³⁵⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 2014, 939, Rn. 23 für das TEHG; für das BEHG Müller (2022), § 21 BEHG Rn. 4.

³⁵⁶ BVerwG, NVwZ 2014, 939, Rn. 23 für das TEHG; für das BEHG BT-Drs. 19/14746, S. 42.

³⁵⁷ Zenke/Telschow (2020), S. 161 f.; zustimmend Küper/Callejon (2022a), § 21 Rn. 7.

³⁵⁸ Vgl. Zenke/Telschow (2020) ebenda.

³⁵⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 17. 10. 2013, Rs. C-203/12 – „Billerud“, Rn. 25, 38 f. Siehe auch Ehrmann (2022), § 30 TEHG Rn. 18 f.

³⁶⁰ Siehe auch Müller (2022), § 21 Rn. 10; Küper/Callejon (2022a), § 21 Rn. 12.

³⁶¹ Müller (2022), § 21 Rn. 5 mit Hinweis auf BT-Drs. 19/14746, S. 42.

³⁶² Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 (EBeV 2030) vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2868).

³⁶³ Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022) vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3016), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 20. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 47).

³⁶⁴ Vgl. Müller (2022), § 21 Rn. 8 in Bezug auf die EBeV 2022.

³⁶⁵ Vgl. den Referentenentwurf der EBeV 2030, S. 54 f., https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-einer-verordnung-ueber-die-emissionsberichterstattung-nach-dem-brennstoffemissionshandelsgesetz-fuer-die-jahre-2023-bis-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen am 25.02.2025).

Soweit die Tatbestandsvoraussetzungen des § 21 Abs. 1 BEHG vorliegen, besteht – anders als im Ordnungswidrigkeitenrecht aufgrund des Opportunitätsprinzips – mit Ausnahme des Vorliegens höherer Gewalt kein Ermessen der Behörde, ob und inwieweit sie die Zahlungspflicht festsetzt.

Nach geltendem Recht wäre es somit nicht möglich, die Einleitung eines Sanktionsverfahrens zur Festsetzung der Zahlungspflicht für Verstöße gegen die Abgabepflicht nach TEHG oder BEHG von einem Schwellenwert abhängig zu machen.

2.12 Fälle mit Auslandsbezug

Im Emissionshandel kommt es regelmäßig vor, dass eine unter dem EU-ETS oder dem nEHS verpflichtete Person, die einen Verstoß im Anwendungsbereich der relevanten Gesetze begangen hat, eine ausländische natürliche oder juristische Person ist. Gemeint sind Konstellationen, in denen Adressaten*Adressatinnen bußgeldbewehrter Pflichten ihren Sitz im EU- oder sonstigem Ausland haben. Ein Auslandsbezug in diesem Sinne kommt in erster Linie bei Luftfahrzeugbetreibern und Schifffahrtsunternehmen in Betracht, perspektivisch aber auch bei Importeuren von CBAM-Produkten.

Für den Vollzug des Emissionshandels ist es nötig, Verstöße gegen (bußgeldbewehrte) Pflichten nicht nur festzustellen, sondern auch zu ahnden, also ein Bußgeldverfahren tatsächlich durchzuführen. Dies erfordert ein Einschreiten auch gegen im EU- oder sonstigem Ausland ansässige Adressaten*Adressatinnen bußgeldbewehrter emissionshandelsrechtlicher Pflichten. Ein wichtiger Verfahrensschritt ist dabei die Zustellung von Schriftstücken. Diese kann erhebliche Schwierigkeiten bereiten, wenn der Täter*die Täterin bzw. das betreffende Unternehmen seinen Sitz nicht in Deutschland hat. Insofern stellt sich die Frage, ob bzw. welche Handlungsoptionen der Vollstreckungsbehörde zur Verfügung stehen. In Betracht kommen zum einen verfahrenssichernde Maßnahmen nach § 132 StPO (siehe 2.12.1), zum anderen die Zustellung im Ausland nach § 9 VwZG (siehe 2.12.2).

2.12.1 Maßnahmen der Verfahrenssicherung nach § 132 StPO

Grundsätzlich greift das Ordnungswidrigkeitenrecht in seinem räumlichen Geltungsbereich unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters*der Täterin, im Falle von Unternehmen also unabhängig von dessen Sitz (sogenanntes Territorialprinzip).³⁶⁶

Richtet sich das Bußgeld gegen einen Täter*eine Täterin, der*die keinen festen Wohnsitz in Deutschland hat, ermöglicht **§ 132 Abs. 1 S. 1 StPO** über die Verweisungsnorm des § 49 Abs. 1 OWiG die richterliche Anordnung von zwei verfahrenssichernden Maßnahmen³⁶⁷: Nach Nr. 1 kann die **Leistung einer angemessenen Sicherheit** für die zu erwartende Geldstrafe (bzw. das Bußgeld) sowie die Kosten des Verfahrens angeordnet werden. Dies erfolgt nach § 132 Abs. 1 S. 2 StPO i.V. mit § 116a Abs. 1 StPO grundsätzlich durch Hinterlegung in barem Geld, in Wertpapieren, durch Pfandbestellung oder durch Bürgschaft geeigneter Personen. Nach Nr. 2 kann die **Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten** angeordnet werden. Dabei muss es sich um eine im Bezirk des zuständigen Gerichts wohnende Person handeln. Die Sicherheitsmaßnahmen nach Nr. 1 und Nr. 2 stehen trotz der insoweit irreführenden Formulierung „und“ alternativ zueinander. Insbesondere kann also die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten nach § 132 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO auch ohne Sicherheitsleistung nach § 132 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StPO angeordnet werden.³⁶⁸

³⁶⁶ Allgemein für das OWiG: Kraatz (2023), § 3 Rn. 4.

³⁶⁷ Siehe zur Anwendbarkeit im OWi-Verfahren: Kraatz (2023), § 3 Rn. 4, Mayer (2016), S. 80.

³⁶⁸ Mayer (2016) S. 80.

Die Anordnung der Maßnahmen erfolgt im Regelfall durch das Gericht. Nur bei Gefahr in Verzug kann auch die Staatsanwaltschaft anordnen (§ 132 Abs. 2). Auch im Ordnungswidrigkeitenverfahren bedeutet dies, dass grundsätzlich eine richterliche Anordnung notwendig ist, da die Verwaltungsbehörde „nur“ an die Stelle der Staatsanwaltschaft tritt, nicht aber an die des Gerichts (§ 49 Abs. 2 OWiG).

Zweck der Norm ist allgemein die Verfahrenssicherung (Verfolgung und Vollstreckung) gegenüber solchen Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland keinen festen Wohnsitz oder Aufenthalt haben.³⁶⁹ Letzteres ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut und ist zugleich wesentliche Voraussetzung für beide Alternativen des § 132 Abs. 1 StPO. Darüber hinaus ist eine Anordnung nach § 132 Abs. 1 StPO dem klaren Wortlaut nach nur zulässig, wenn dringender Tatverdacht vorliegt.

Im Übrigen sind die Voraussetzungen von § 132 StPO umstritten. Ein Teil der Literatur und Rechtsprechung fordert für eine Anordnung nach § 132 StPO, dass sich die beschuldigte Person (noch) im deutschen Inland aufhalten muss, da sonst ihre Durchsetzung gemäß Absatz 3 der Norm nicht erfolgen könne.³⁷⁰ Nach anderer Auffassung ist § 132 StPO auch auf eine eschuldigte Person anwendbar, der sich im Ausland aufhält oder unbekanntem Aufenthalts ist. Eine höchstrichterliche Klärung dieser Problematik steht noch aus.

Der erstgenannten Ansicht ist darin zuzustimmen, dass § 132 Abs. 3 StPO die Beschlagnahme von eigenen Sachen des Täters*der Täterin ermöglicht, falls die Anordnung nach Absatz 1 nicht befolgt wird – allerdings nur von solchen, die der Täter*die Täterin mit sich führt, z.B. sein*ihr Auto („Beförderungsmittel“). Befindet sich der Täter*die Täterin im Ausland, ist eine Beschlagnahme im Sinne der §§ 94, 98 StPO von Gegenständen, die er*sie bei sich führt, in der Tat nicht ohne weiteres möglich. Darüber hinaus spricht auch die Möglichkeit im Strafprozess, gemäß § 37 Abs. 1 StPO i.V.m § 183 Abs. 1 ZPO im Ausland etwa über die Post oder auch unter Einbindung der deutschen Auslandsvertretung zuzustellen, zumindest gegen die Anwendbarkeit von § 132 Abs. 1 Nr. 2 StPO gegenüber einer im Ausland befindlichen beschuldigten Person.³⁷¹ Für die erweiterte Anwendbarkeit spricht allerdings der Gesetzeszweck von § 132 StPO – Sicherstellung des Strafverfahrens – und auch der Wortlaut der Norm, der keine anderslautende Einschränkung enthält.³⁷²

Soweit vereinzelt verlangt wird, dass jedenfalls die Wiedereinreise nach Deutschland in absehbarer Zeit erfolgen müsse,³⁷³ ist dem entgegenzuhalten, dass dies die Entscheidung über die Anordnung auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschieben würde, was die zusätzliche (Ausnahme-)Regelung zur Situation der Gefahr in Verzug (§ 132 Abs. 2 StPO) in Frage stellt.³⁷⁴

Im emissionshandelsrechtlichen Kontext geht es wie eingangs beschrieben um Konstellationen, in denen Adressaten bußgeldbewehrter Pflichten ihren Sitz im EU- oder sonstigem Ausland haben. Daher wäre nach den Ansichten, nach denen sich die beschuldigte Person (noch) im deutschen Inland aufhalten muss bzw. jedenfalls die Wiedereinreise nach Deutschland in absehbarer Zeit erfolgen muss, ein Rückgriff auf die Maßnahmen des § 132 Abs. 1 StPO nicht möglich.

³⁶⁹ Glaser (2023), § 132 Rn. 1.

³⁷⁰ Siehe AG Kehl, BeckRS 2015, 17461; Schmitt (2021), § 132 Rn. 1; Ahlbrecht (2023), § 132 Rn. 1, sowie weitere Quellenangaben bei Glaser (2023), § 132 Rn. 1.

³⁷¹ Vgl. Mayer (2016), S. 79, der insoweit die praktische Bedeutung einer Zustellungsvollmacht im Sinne des § 132 StPO anzweifelt.

³⁷² Vgl. Mayer (2016), S. 80 m. w. N.

³⁷³ Vgl. LG Hamburg, NStZ 2006, 719; Ahlbrecht (2023), § 132 Rn. 1.

³⁷⁴ Vgl. Mayer (2016), NStZ 2016, 76, 80, m. w. N. allerdings mit Blick auf die Anwendbarkeit auch auf nicht im Inland Sesshafte.

Schließlich ist ebenfalls umstritten, ob die Maßnahmen nach § 132 StPO auch gegenüber Personen, die als nicht Sesshafte im Inland leben („vagabundieren“), ergriffen werden können.³⁷⁵ Dies dürfte jedoch im vorliegenden Kontext von Bußgeldverfahren im Vollzug des Emissionshandels keine Bedeutung haben, sodass hier nicht weiter darauf eingegangen wird.

2.12.2 Zustellung im Ausland nach § 9 VwZG

Im Fall von Zustellungen ins Ausland im Rahmen eines Bußgeldverfahrens nach § 49 TEHG ist über die Verweisung in § 51 Abs. 1 OWiG § 9 VwZG einschlägig, der verschiedene Zustellungstypen regelt.³⁷⁶ Eine förmliche Zustellung ist z.B. zwingend für (Bußgeld-)Bescheide erforderlich. In anderen Fällen, etwa der schriftlichen Anhörung, steht es der Behörde frei, das förmliche Zustellungsverfahren zu wählen. Dies ergibt sich aus § 51 Abs. 1 S. 1 OWiG, wonach die genannten Zustellungsvorschriften allgemein im Verfahren der Verwaltungsbehörde gelten.³⁷⁷

Für Zustellungen im Rahmen des emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren können die Regelungen in § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 VwZG relevant werden:³⁷⁸

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwZG können Bescheide und andere Schriftstücke **unmittelbar durch die Post mittels Einschreiben mit Rückschein** zugestellt werden,³⁷⁹ wobei der Rückschein die einzige Nachweissicherung ist.³⁸⁰ Voraussetzung ist, dass dies „völkerrechtlich zulässig“ ist. Vom Wortlaut erfasst sind zum einen völkerrechtliche Übereinkünfte (siehe dazu noch unten, 2.12.4.1), zum anderen auch Völkergewohnheitsrecht sowie ausdrückliches nichtvertragliches Einverständnis. Ausreichend für die Anwendbarkeit von § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwZG ist es sogar, wenn eine entsprechende Zustellungspraxis durch den Staat, in dem zugestellt werden soll, toleriert wird.³⁸¹ In der verwaltungsrechtlichen Literatur zu § 9 VwZG wird auf den Kontext des Steuerrechts verwiesen, wobei nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums (BMF) (zumindest im Kontext des steuerrechtlichen Verfahrens) in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass eine Zustellung durch Einschreiben mit Rückschein zumindest toleriert wird und daher im Sinne des § 9 Abs. 1 VwZG völkerrechtlich zulässig ist.³⁸² In der ordnungswidrigkeitsrechtlichen Literatur wird auf die für Strafverfahren relevanten Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) verwiesen,³⁸³ die sich in Nr. 121 Abs. 2 auf völkerrechtliche Übereinkünfte beziehen, die wiederum im sogenannten Länderteil genannt sind (siehe dort Anhang II, Nummer 5 „Anlage II zu Anhang II – Zusammenstellung anderer völkerrechtlicher Übereinkünfte sowie europäischer Rechtsakte von besonderer Bedeutung für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten, die für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft sind (Stand: Juli 2012)“).

³⁷⁵ Mayer (2016), S. 80 m. w. N.

³⁷⁶ Da die DEHSt bzw. das UBA eine Bundesbehörde ist, gilt das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes, vgl. § 51 Abs. 1 S. 1 OWiG.

³⁷⁷ Vgl. Bücherl (2024), § 51 Rn. 1.

³⁷⁸ Soweit § 9 Abs. 1 Nr. 3 VwZG die Zustellung an Personen, die das Recht der Immunität genießen, regelt, wird hierauf mangels Relevanz im Kontext des emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahrens nicht weiter eingegangen.

³⁷⁹ Siehe parallel im Strafprozess § 37 Abs. 1 StPO i.V.m § 183 Abs. 1 ZPO, dazu Mayer (2016), NStZ 2016, 76, 79, der insoweit die praktische Bedeutung einer Zustellungsvollmacht im Sinne des § 132 StPO anzweifelt.

³⁸⁰ Schlatmann (2021), § 9 Rn. 3.

³⁸¹ Schlatmann (2021), § 9 Rn. 3.

³⁸² Vgl. Schlatmann (2021), § 9 Rn. 3 m. w. N. sowie zur Zustellung von Steuerbescheiden nach § 122 AO i. V. mit § 9 VwZG den Anwendungserlass zur Abgabenordnung, AEA0, 2020, § 122 Ziffer 3.1.4.1, zuletzt geändert durch BMF-Schreiben vom 27.8.2020. Vom BMF von der Regelannahme ausgenommen sind Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Republik Korea, Kuwait und Liechtenstein, siehe AEA0 2020, § 122 Ziffer 3.1.4.1.

³⁸³ Bücherl (2024), § 51 Rn. 36. Die Richtlinien können über https://www.bmjv.de/DE/service/rivast/rivast_info/RiVaSt_allg_Info.html abgerufen werden (zuletzt aufgerufen am 25.06.2025).

Ebenfalls in der ordnungswidrigkeitsrechtlichen Literatur mit Verweis auf die RiVAST wird diese unmittelbare Zustellung per Post als die „einfachste und auch vorzugswürdige“ Art der Zustellung genannt.³⁸⁴ Nach Nr. 121 Abs. 2 RiVAST *soll* bei völkerrechtlicher Zulässigkeit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, sofern nicht ein besonderer Zustellungsnachweis zweckmäßig ist. Als Beispiel wird der Versand des schriftlichen Anhörungsbogens genannt.

Des Weiteren ermöglicht § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwZG die **behördliche Zustellung durch die Behörden des fremden Staates** oder durch die zuständige diplomatische oder konsularische Vertretung der Bundesrepublik Deutschland auf Ersuchen der (inländischen Vollstreckungs-)Behörde. Beide Zustellungsarten setzen ein Ersuchen um Amtshilfe voraus.³⁸⁵

Wird die Zustellung durch eine ausländische Behörde bewirkt (Variante 1), so wendet diese das für sie geltende Recht an; eine nach deutschem Recht wirksame Zustellung liegt aber nur dann vor, wenn nach den Prinzipien des deutschen Rechts von einer Zustellung gesprochen werden kann.³⁸⁶

Im Fall der Zustellung durch die Vertretung des Bundes (Variante 2) muss das Zustellungsersuchen direkt an die (örtlich) zuständige deutsche Vertretung gerichtet werden, ohne Einschaltung des Auswärtigen Amtes. Die Zustellung wird dann gemäß § 16 KonsG (Konsulargesetz) durch die Konsularbeamten*Konsularbeamtinnen durchgeführt, die über die erfolgte Zustellung ein Zeugnis aufnehmen und der ersuchenden Stelle zuleiten müssen. Werden für die Zustellung die ausländischen Posteinrichtungen in Anspruch genommen, muss die Zustellung den Vorschriften des ausländischen Staates gemäß erfolgen.³⁸⁷

Schließlich kann die Zustellung im Ausland nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 VwZG auch **elektronisch** erfolgen, soweit völkerrechtliche Vereinbarungen hierzu bestehen. Für die völkerrechtliche Zulässigkeit gilt das zu Nr. 1 bereits gesagte. Darüber hinaus ist naturgemäß erforderlich, dass der Zustellungsadressat*die Zustellungsadressatin über einen Zugang für die elektronische Kommunikation verfügt. Bei schriftformbedürftigen Dokumenten ist zudem nach § 3a Abs. 2 VwVfG eine qualifizierte elektronische Signatur nötig.³⁸⁸

Geht es um die behördliche Zustellung (Nr. 2³⁸⁹), besteht nach § 9 Abs. 3 VwZG die Möglichkeit, dass die Verwaltungsbehörde die **Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten** innerhalb einer angemessenen Frist anordnet, der*die im Inland wohnt oder dort einen Geschäftsraum hat. Wird kein Zustellungsbevollmächtigter*keine Zustellungsbevollmächtigte benannt, können spätere Zustellungen bis zur nachträglichen Benennung dadurch bewirkt werden, dass das Dokument unter der Anschrift der Person, an die zugestellt werden soll, zur Post gegeben wird. Das Dokument gilt am siebten Tag nach Aufgabe zur Post als zugestellt, wenn nicht feststeht, dass es die empfangende Person nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt erreicht hat. Die Behörde kann eine längere Frist bestimmen. In der Anordnung nach Satz 1 ist auf diese Rechtsfolgen hinzuweisen.

Dabei ist im Rahmen von § 9 Abs. 3 VwZG zu beachten, dass die Norm von vorneherein nur greift, sofern die Behörde in einer (vorangehenden internen) Entscheidung die Zustellung unter

³⁸⁴ Bücherl (2024), § 51 Rn. 36 m. w. N.

³⁸⁵ Schlatmann (2021), § 9 Rn. 4.

³⁸⁶ Schlatmann (2021), § 9 Rn. 14 m. w. N.

³⁸⁷ Zum Ganzen: Schlatmann (2021), § 9 Rn. 4 und Rn. 14.

³⁸⁸ Vgl. Schlatmann (2021), § 9 Rn. 4.

³⁸⁹ Zu Nr. 3 siehe oben, Fn. 378.

Zuhilfenahme der ausländischen Behörden (§ 9 Abs. 1 Nr. 2)³⁹⁰ gewählt hat. Anders als über § 132 StPO kann sie dann ausweislich des Wortlauts auch *selbst* die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten anordnen.

Gibt es von vorneherein klare Anhaltspunkte dafür oder stellt sich heraus, dass eine Zustellung im Ausland erfolglos sein wird, bleibt der Behörde schließlich die Möglichkeit, durch **öffentliche Bekanntmachung** zuzustellen (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VwZG).

2.12.3 Verhältnis § 132 StPO i.V. mit § 46 Abs. 1 OWiG zu § 9 VwZG i.V. mit § 51 OWiG

Geht es innerhalb eines Bußgeldverfahrens um die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten, enthalten sowohl § 132 Abs. 1 Nr. 2 StPO als auch § 9 Abs. 3 i.V. mit Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwZG über die jeweiligen Verweisungsnormen eine Rechtsgrundlage für eine diesbezügliche Anordnung. Nimmt man mit einem Teil der Literatur an, dass § 132 StPO auch anwendbar ist, wenn sich ein Täter*eine Täterin im Ausland befindet (und keine Wiedereinreise nach Deutschland absehbar ist), überschneiden sich insoweit beide Regelungsbereiche, sodass sich die Frage nach dem Verhältnis der Normen zueinander stellt: Je nachdem welche Norm man als Rechtsgrundlage heranzieht, bedarf es einer richterlichen Anordnung und eines dringenden Tatverdachts (so im Rahmen von § 132 StPO) oder genügt eine behördliche Anordnung (so im Fall von § 9 Abs. 3 VwZG).

Das Verhältnis zwischen § 132 Abs. 1 Nr. 2 (i.V. mit § 46 OWiG) und § 9 Abs. 3 VwZG i.V. mit § 51 OWiG ist allerdings unklar. Soweit ersichtlich haben sich weder Literatur noch Rechtsprechung bisher hiermit auseinandergesetzt. Die Regelungen in den Verweisungsnormen § 46 Abs. 1 OWiG und § 51 Abs. 1 OWiG sprechen eher dafür, dass im Anwendungsbereich des § 9 VwZG dieser vorrangig ist: § 46 Abs. 1 stellt ausdrücklich klar, dass die StPO nur *vorbehaltlich* anderweitiger Regelungen gilt. Eine solche Regelung dürfte gerade in § 51 Abs. 1 OWiG zu sehen sein, nach dessen Wortlaut das VwZG (wiederum *vorbehaltlos*) in Zustellungssachen Anwendung finden soll.

Rechtsfolge und zugleich Vorteils eines Vorrangs von § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG gegenüber § 132 Abs. 1 Nr. 2 StPO i.V. mit § 46 StPO wäre, dass die Benennung eines*einer Zustellbevollmächtigten regulär und nicht nur ausnahmsweise bei Gefahr im Verzug durch die Vollzugsbehörde (die DEHSt) selbst angeordnet werden könnte.

Für die übrigen Anwendungsbereiche der Normen gibt es demgegenüber keine Überschneidung, sodass beide Regelungen unproblematisch nebeneinander anwendbar sein dürften.

2.12.4 Regelungen zur Amts- und Rechtshilfe

Gilt es, eine Sanktion nach §§ 46 TEHG, 21 BEHG oder eine emissionshandelsrechtliche Ordnungswidrigkeit im Ausland zu ermitteln und ahnden bzw. zu vollstrecken, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die nach deutschem Recht zuständige Behörde Rechtshilfe bzw. Amtshilfe³⁹¹ der Behörden im betreffenden Ausland in Anspruch nehmen kann. Hierfür können verschiedene Regelungen des Unions- und internationalen Rechts relevant werden, wobei die

³⁹⁰ Gleiches gilt bei Zustellungen Immunität genießende Personen durch das Auswärtige Amt nach § 9 Abs. 1 Nr. 3, die jedoch im Kontext von emissionshandelsrechtlichen Bußgeldverfahren nicht relevant sind (siehe bereits Fn. 378).

³⁹¹ Nach Weber, Rechtswörterbuch 2024, ist Amtshilfe jede ergänzende Hilfe, die eine (Verwaltungs-)Behörde auf Ersuchen einer anderen leistet, um dieser die Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen oder zu erleichtern. Demgegenüber wird die Hilfe der Gerichte als Rechtshilfe, bezeichnet. Internationale Rechtshilfe ist dabei die Rechtshilfe, die durch ausländische Behörden (insbes. Gerichte und Konsulate) auf Grund mehrseitiger Übereinkommen, zweiseitiger Abkommen oder auch vertraglos geleistet wird. Die Ersuchen werden meistens auf diplomatischem Wege übermittelt; der unmittelbare Weg von Gericht zu Gericht ist nicht immer zulässig. Nach deutschem innerstaatlichem Recht ist die zwischenstaatliche Rechtshilfe Justizverwaltungssache; über sie entscheidet die Justizbehörde (Bundes- oder Landesjustizministerium, Verwaltungsabteilung eines Gerichts). Zur Unterscheidung siehe auch Nachweis bei Mitsch (2018), Einführung OWiG, Rn. 188.

jeweiligen Übereinkommen je nach fokussiertem Gegenstand einerseits im verwaltungsrechtlichen, andererseits im strafrechtlichen Kontext bestehen. Auch kann zwischen der Ermittlungsphase und der Vollstreckung unterschieden werden.

2.12.4.1 Amts- und Rechtshilfe für Zustellungen und Auskünfte in Verwaltungssachen

Im speziellen Fall, dass die Bußgeldbehörde eine förmliche Zustellung im Ausland nach § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG durchführen möchte, richtet sich das Zustellungsverfahren im Wesentlichen danach, ob und welche völkerrechtlichen Vereinbarungen mit dem betreffenden Staat bestehen, in dem zugestellt werden soll.³⁹²

In Betracht kommt hier vor allem das von den Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnete **Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland – EÜZV**.³⁹³ Ergänzend gibt es für Zustellungen und Auskünfte das **Europäische Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland – EÜABV**.³⁹⁴ Darüber hinaus hat Deutschland einige bilaterale Abkommen geschlossen, die Regelungen für Verwaltungsverfahren und insbesondere Zustellungen enthalten.³⁹⁵

Die genannten Übereinkommen beschränken sich auf Rechtshilfe in Verwaltungssachen und enthalten überwiegend einen ausdrücklichen Ausschluss der Anwendung für Steuer- und Strafsachen (vgl. Art. 1 Abs. 2 S. 1 EÜZV und Art. 1 Abs. 2 S. 1 EÜABV). Dies schließt aber eine Anwendung auf das Ordnungswidrigkeitenverfahren und damit auf das emissionshandelsrechtliche Bußgeldverfahren nicht von vorneherein aus. Vielmehr hängt die Anwendbarkeit davon ab, ob die Möglichkeit einer diesbezüglichen „Anwendbarkeitserklärung“ eingeräumt ist und ob der betreffende Staat die Anwendbarkeit auf Ordnungswidrigkeitenverfahren im deutschen Sinne erklärt hat. Dies ist für die genannten Abkommen (EÜZV und EÜABV) der Fall:³⁹⁶ Insoweit kann jeder Staat erklären, dass bezüglich der an ihn gerichteten Ersuchen das Übereinkommen auch auf Verfahren über Strafsachen Anwendung finden, deren „Verfolgung und Bestrafung im Zeitpunkt des Ersuchens nicht in die Zuständigkeit seiner Gerichte fällt“ (jeweils Art. 1 Abs. 2 S. 2).³⁹⁷ Ob der Staat, in den im betreffenden Bußgeldverfahren zugestellt werden soll oder von dem Auskünfte erlangt werden sollen, eine solche Erklärung ebenfalls abgegeben hat, muss daran anknüpfend gesondert geprüft werden.

2.12.4.2 Rechtshilfe zur Ermittlung und Vollstreckung von Bußgeldern im EU-Ausland

Je nachdem, ob es um Rechts- bzw. Amtshilfe durch ausländische Behörden zur Feststellung der Begehung der (emissionshandelsrechtlichen) Ordnungswidrigkeiten sowie der entsprechenden Täter oder um die Vollstreckung der abschließenden Bußgeldentscheidung geht, kommen unterschiedliche Regelungen in Betracht.

³⁹² Vgl. Schlatmann (2021), § 9 Rn. 8; Bücherl (2024), § 51 Rn. 36.

³⁹³ BGBl. 1981 II 553. Das Übereinkommen ist seit dem 1.1.1983 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft, vgl. Art. 17 EÜZV Rn. 4. Umgesetzt ist es durch das Gesetz zur Ausführung des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland und des Europäischen Übereinkommens vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (EuAuslVwZ/AuskÜbkAG) vom 20.7.1981 (BGBl. I 665).

³⁹⁴ BGBl. 1981 II S. 550; 1982 II S. 1052.

³⁹⁵ Dazu Schlatmann (2021), § 9 Rn. 10 m. w. N.

³⁹⁶ Insoweit ergänzen sie das EuRhÜbK, siehe unten 2.12.4.3, vgl. zum ganzen Mitsch (2018), Einführung OWiG Rn. 222; a. A wohl Bücherl (2024), § 51 Rn. 36, der auf Nr. 121 Abs. 2 RiVAST verweist, wo wiederum auf die im Länderteil genannten Abkommen verwiesen wird (siehe (Anhang II, Nummer 5, Anlage II)). Dort sind jedoch weder EÜZV noch EÜABV aufgeführt.

³⁹⁷ Deutschland hat auf dieser Grundlage z. B. die Anwendbarkeit auf Bußgeldverfahren erklärt (BGBl. II 1982 S. 1052, 1057). Dazu Mitsch (2018), Einführung OWiG, Rn. 222.

Ermittlung einer Ordnungswidrigkeit

Da Geldbußen nach Unionsrecht zu den strafrechtlichen Sanktionen im weiteren Sinn zählen,³⁹⁸ greift im Hinblick auf Ermittlungstätigkeit zur Durchführung emissionshandelsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten zunächst die **Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen – EEA-Richtlinie**.³⁹⁹ Dieser Rechtsakt hat zum Ziel, ein einheitliches Instrument zu schaffen, um spezifische Ermittlungsmaßnahmen zur Erhebung von Beweismitteln in einem anderen Staat als dem, von dem die Ermittlungstätigkeit ausgeht, möglich zu machen (Erwägungsgründe 7 und 8). Hierfür wurde die sogenannte Europäische Ermittlungsanordnung – EEA eingeführt, eine Entscheidung „zur Erlangung von Beweisen“ (Art. 1)⁴⁰⁰.

In den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen neben Ermittlungstätigkeiten in einem klassisch strafrechtlichen Verfahren auch Maßnahmen im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen (Ordnungswidrigkeiten-)Verfahren, sofern grundsätzlich ein Strafgericht angerufen werden kann (Art. 1 und 4 lit. b)). Dies ist gemäß § 69 Abs. 4 OWiG auch für das Emissionshandelsrecht der Fall.⁴⁰¹ Die Richtlinie greift ausdrücklich auch, wenn eine juristische Person zur Verantwortung gezogen werden kann (Art. 4 lit. d)), was mit Blick auf die Zurechnungsnorm des § 30 OWiG relevant ist. Dabei kann „Anordnungsbehörde“ jede andere vom Anordnungsstaat bezeichnete zuständige Behörde sein, die in dem betreffenden Fall in ihrer Eigenschaft als Ermittlungsbehörde in einem (Straf)Verfahren nach nationalem Recht für die Anordnung der Erhebung von Beweismitteln zuständig ist (Art. 2 lit. c)).

In Deutschland wurde die EEA-Richtlinie mit den §§ 91a ff. des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) umgesetzt.⁴⁰² Da es vorliegend um den Vollzug im Ausland geht, ist die deutsche Umsetzung allerdings nicht maßgeblich, sondern die Rechtslage im jeweiligen Mitgliedstaat, in dem ermittelt werden soll. Die Vorgaben der EEA-Richtlinie, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen, bieten dafür eine gute Orientierung, sodass sie im Folgenden näher erläutert werden.

Artikel 5 der EEA-Richtlinie enthält inhaltliche Vorgaben sowie einzuhaltende Formalia. Hierzu gehören insbesondere die Beschreibung der Tat sowie der erbetenen Ermittlungsmaßnahme(n) und der zu erhebenden Beweismittel (lit. d) und e)), Angaben zu den betroffenen Personen (lit. c) sowie eine Begründung der Notwendigkeit der Anordnung (lit. b)).

Artikel 6 und 7 enthalten die maßgeblichen Voraussetzungen und Verfahrensregeln für die Umsetzung einer EEA. Insbesondere muss ihr Erlass unter Berücksichtigung der Rechte der verdächtigen oder beschuldigten Person notwendig und verhältnismäßig sein (Art. 6 Abs. 1 lit. a)). Weitere Bedingung ist, dass die in der EEA angegebene(n) Ermittlungsmaßnahme(n) in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall unter denselben Bedingungen angeordnet hätte(n) werden können (Art. 6 Abs. 1 lit. b)). Art. 7 Abs. 1 fordert, dass die EEA in einer Form übermittelt wird, die den schriftlichen Nachweis der Echtheit gestattet. Dabei kann zur Übermittlung auch das Telekommunikationssystem des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN) genutzt werden

³⁹⁸ Satzger (2022), § 8 Rn. 6.

³⁹⁹ Richtlinie 2014/41/EU vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, Abl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2022/228 vom 16. Februar 2022, Abl. L 39 vom 22.1.2022, S. 1.

⁴⁰⁰ Zwar heißt es in Art. 1 wörtlich „gerichtliche“ Entscheidung. Aus Art. 2 lit. c) ii) S. 1 und Art. 6 Abs. 1 ergibt sich aber, dass auch nicht-gerichtliche Entscheidungen etwa der Staatsanwaltschaft oder Verwaltungsbehörde im Ordnungswidrigkeitenverfahren erfasst sind, die allerdings von einem Richter*einer RichterIn, einem Gericht, einem Ermittlungsrichter*einer Ermittlungsrichterin oder einem Staatsanwalt*einer Staatsanwältin im Anordnungsstaat geprüft werden müssen (Art. 2 lit. c) ii) S. 2).

⁴⁰¹ Vgl. etwa für § 32 TEHG a. F.: Kraft (2022), § 32 Rn. 43 f.

⁴⁰² Siehe Gesetz vom 17. Juli 2017, am 28. Juli 2017 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 49, S. 2732, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234).

(Art. 7 Abs. 4). Die Anordnungsbehörde muss alle erforderlichen Anfragen ggf. auch über die Kontaktstellen des EJN vornehmen, um die zuständige Vollstreckungsbehörde zu finden (Abs. 5) Wird dennoch an eine unzuständige Behörde übermittelt, muss die EEA von Amts wegen der zuständigen Vollstreckungsbehörde weitergeleitet werden und die Anordnungsbehörde entsprechend unterrichtet werden.

Liegen die o.g. Voraussetzungen vor, gilt nach Artikel 9 Abs. 1 der Grundsatz, dass die EEA ohne jede weitere Formalität anerkannt und in derselben Weise und unter denselben Modalitäten vollstreckt wird, als wäre die betreffende Ermittlungsmaßnahme von einer Behörde des Vollstreckungsstaats angeordnet worden. In den in Art. 10 genannten Ausnahmefällen kann die Vollstreckungsbehörde andere als die gewünschten Maßnahmen ergreifen und bei Vorliegen eines der in Art. 11 genannten Gründen gänzlich die Anerkennung versagen oder die Vollstreckung aufschieben.

Ein Versagungsgrund im Sinne von Art. 11 liegt etwa vor, wenn die Handlung, aufgrund derer die EEA erlassen wurde, nach dem Recht des Vollstreckungsstaats keine Straftat und auch keine im Anordnungsstaat mit mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehenden Maßregel bedrohte Katalogtat nach Anhang D der Richtlinie darstellt (Art. 11 Abs. 1 lit. g)). Auch wenn die Anwendung der erbetenen Ermittlungsmaßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats auf eine Liste oder Kategorie von Straftaten oder auf Straftaten, die mit einem bestimmten Mindeststrafmaß bedroht sind, beschränkt ist, und die Tat, die der EEA zugrunde liegt, nicht dazugehört, kann die Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA versagt werden (Art. 11 Abs. 1 lit. h)).

Besonderheiten gelten nach Artikel 24 für den Fall, dass eine Vernehmung per Videokonferenz oder sonstiger audiovisueller Übertragung gefordert wird, wobei Unterschiede zu beachten sind, je nachdem, ob es um eine Vernehmung als Zeuge*Zeugin oder Sachverständigen*Sachverständige (Abs. 1 UAbs. 1) oder als verdächtige bzw. beschuldigte Person (Abs. 1 UAbs. 2) geht. Art. 24 Abs. 3 bestimmt, dass die beiden befassten Behörden praktische Vorkehrungen für die Vernehmung vereinbaren sollen. Darunter fällt etwa die Vorladung der jeweiligen Zeugen*Zeuginnen oder Sachverständigen bzw. der verdächtigen oder beschuldigten Personen (lit. a) und b)) sowie die Identitätsfeststellung der zu vernehmenden Person (lit. c)).

Vollstreckung der Bußgeldentscheidung

Für die Vollstreckung einer Bußgeldentscheidung greift im EU-Ausland der Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen,⁴⁰³ auch als „**EU-Vollstreckungsabkommen**“ oder als „**Rahmenbeschluss Geld – RbGeld**“ bezeichnet. Die Umsetzung in Deutschland erfolgte durch die Vorschriften in §§ 86 ff. des IRG.⁴⁰⁴ Diese Vorgaben für die Amtshilfe durch deutsche Behörden sind naturgemäß auf die Amtshilfe durch die ausländische Behörde nicht anwendbar. Sie können aber im Zweifelsfall gute Anhaltspunkte für die rechtliche Bewertung geben, da davon auszugehen ist, dass die Umsetzung in den anderen Mitgliedstaaten zumindest ähnlich sein wird. Entsprechendes gilt für die zugrundeliegende Gesetzesbegründung.

⁴⁰³ Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, ABl. L 76 vom 22.3.2005, S. 16, zuletzt geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009, Abl. L 81 vom 27.3.2009, S. 24.

⁴⁰⁴ Siehe Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, am 28. Oktober 2010 in Kraft getreten, BGBl. I Nr. 52, S. 1408.

Ziel des Rahmenbeschlusses ist es, die gegenseitige Anerkennung für Geldstrafen oder Geldbußen von Gerichts- oder Verwaltungsbehörden als Regelfall einzuführen, um die Vollstreckung solcher Geldstrafen oder Geldbußen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie verhängt worden sind, zu erleichtern (Erwägungsgrund 2 und Art. 6). Dabei geht es um Fälle, in denen die natürliche oder juristische Person, gegen die eine Entscheidung ergangen ist, in diesem anderen Mitgliedstaat über Vermögen verfügt oder Einkommen bezieht, sich dort in der Regel aufhält bzw., im Falle einer juristischen Person, dort ihren eingetragenen Sitz hat (vgl. Art. 4 Abs. 1).

Wesentliche Voraussetzung für die Anwendbarkeit des RbGeld auf eine behördliche Bußgeldentscheidung ist, dass diese bereits rechtskräftig ist und grundsätzlich vor einem Strafgericht anfechtbar war (Art. 4 i.V. mit Art. 1 lit. a) ii)). Zudem darf das verhängte Bußgeld unter Einberechnung der Gebühren nicht unter 70 Euro liegen (Art. 7 Abs. 2 lit. h) i.V. mit Art. 1 lit. b) iii)).

Im Fall von emissionsrechtlichen Ordnungswidrigkeiten, die nicht unter den abschließenden Positivkatalog des Art. 5 Abs. 1 RbGeld fallen, eröffnet Art. 5 Abs. 3 dem ersuchten Staat – „Vollstreckungsstaat“⁴⁰⁵ – die Möglichkeit, die Vollstreckung von der beiderseitigen Sanktionierbarkeit abhängig zu machen. Der entsprechende Ablehnungsgrund ist in Art. 7 Abs. 2 lit. b) RbGeld geregelt. In Deutschland greift insoweit z.B. die allgemeine Voraussetzung des § 49 Abs. 1 Nr. 3 IRG.

Das Verfahren ist in Art. 4 geregelt und sieht insbesondere vor, dass zusätzlich zur vollstreckenden Entscheidung auch eine gesonderte Bescheinigung an die zuständigen Behörden des ausländischen Mitgliedstaats übermittelt werden muss, mit der die zuständige Behörde des Entscheidungsstaats⁴⁰⁶ Richtigkeit und Inhalt der Bescheinigung bestätigt (Abs. 1 und 2). Ein entsprechendes Formblatt ist im Anhang des Beschlusses enthalten. Dabei ist die „zuständige Behörde des Entscheidungsstaats“ eine jeweils vom Mitgliedstaat für die Zwecke des RbGeld benannte Behörde (Art. 2).

Die Übermittlung der beiden Schriftstücke soll in einer Form erfolgen, die einen schriftlichen Nachweis unter Bedingungen ermöglicht, die dem Vollstreckungsstaat die Feststellung der Echtheit gestatten. Das Original der Entscheidung oder eine beglaubigte Abschrift der Entscheidung und das Original der Bescheinigung müssen dem Vollstreckungsstaat auf Wunsch zugesandt werden (Abs. 3).

Zentral ist schließlich die Vorgabe, dass der Entscheidungsstaat die Entscheidung jeweils nur einem Vollstreckungsstaat übermittelt (Abs. 4), wobei die für das Amtshilfverfahren zuständige Behörde⁴⁰⁷ „mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln“ und ggf. über die Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes versuchen muss, die zuständige Vollstreckungsbehörde ausfindig zu machen (Abs. 5). Wird im Vollstreckungsstaat dennoch die falsche Behörde kontaktiert, muss diese die Entscheidung von Amts wegen der zuständigen Behörde weiterleiten und hierüber die zuständige Behörde im Entscheidungsstaat unterrichten (Abs. 6)⁴⁰⁸.

Nachdem Art. 6 RbGeld noch einmal den zentralen Grundsatz beschreibt, wonach eine in einem anderen Mitgliedstaat verhängte Geldsanktion grundsätzlich anzuerkennen und zu vollstrecken ist und nur dann eine Ausnahme besteht, wenn ein Versagungsgrund geltend gemacht wird,

⁴⁰⁵ Art. 1 lit. d) RbGeld.

⁴⁰⁶ Der Mitgliedstaat, in dem eine Entscheidung im Sinne dieses Rahmenbeschlusses ergangen ist, vgl. Art. 1 lit. c) RbGeld.

⁴⁰⁷ In Deutschland ist dies das Bundesamt für Justiz, siehe https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/OrdnungsgeldVollstreckung/OrdnungsgeldVollstreckung_node.html (zuletzt aufgerufen: 16.04.2025).

⁴⁰⁸ Geringfügige Abweichungen für dieses Verfahren gelten für UK und Irland, siehe Art. 4 Abs. 7.

regelt Art. 7 die entsprechenden Versagungsgründe. Hierzu gehören insbesondere die bereits oben beschriebenen Fälle, dass nach dem Recht des Vollstreckungsstaats keine Straftat vorliegen würde und es sich auch nicht um eine der in Art. 5 Abs. 1 aufgeführten Gruppe von Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten handelt (Art. 7 Abs. 2 lit. b)) und dass es lediglich um eine Strafe oder Buße von unter 70 Euro geht (Art. 7 Abs. 2 lit. h)). Relevant scheint ferner der in Art. 7 Abs. 2 lit. e) benannte Versagungsgrund für den Fall, dass nach dem Recht des Vollstreckungsstaats Befreiungen bestehen, die die Vollstreckung der Entscheidung dort unmöglich machen.

2.12.4.3 Allgemeine Rechtshilfe im Ausland in Strafsachen

Parallel zur unionsrechtlichen Einordnung ist anzunehmen, dass auch im internationalen Recht Ordnungswidrigkeiten nach strafrechtlichen Maßstäben bewertet werden, insbesondere wenn die jeweilige englische Sprachfassung ohne Differenzierung den Begriff „offences“ vorsieht, der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten umfasst.⁴⁰⁹ Dies ist für das im Folgenden beschriebene Übereinkommen der Fall.⁴¹⁰

Geht es um die Frage nach Rechtshilfe im Ausland (auch außerhalb der EU), kommt daher zunächst das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRhÜbk) in Betracht, das die Verpflichtung zur Rechtshilfe im Anwendungsbereich des Abkommens regelt.⁴¹¹ Neben den Mitgliedstaaten des Europarates⁴¹² haben außerdem noch sieben weitere Staaten ratifiziert.⁴¹³ Fast alle Vertragsstaaten haben von der Befugnis Gebrauch gemacht, ergänzende Vorbehalte und Erklärungen zu formulieren, sodass eine allgemeingültige Beschreibung im Folgenden nur eingeschränkt möglich ist.⁴¹⁴

Der Anwendungsbereich ist nach Artikel 1 beschränkt auf Rechtshilfe im Rahmen der Verfolgung strafbarer Handlungen, wozu nach vorherrschender Ansicht in der Literatur auch Ordnungswidrigkeiten zu fassen sind;⁴¹⁵ Verhaftung und Vollstreckung verurteilender Erkenntnisse sind demgegenüber ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 1 Abs. 2).⁴¹⁶

Allerdings kann das EuRhÜbk für das Ordnungswidrigkeitenrecht nur eingeschränkt nutzbar gemacht werden, da es die Befassung einer Justizbehörde mit der Sache voraussetzt (vgl. Art. 1 Abs. 1). Hierzu gehören wiederum nur Staatsanwaltschaft und Gericht, nicht aber die Verwaltungsbehörde im Sinne von § 35 OWiG. Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk gibt vor, dass die Justizbehörden des ersuchenden Staates in dem Zeitpunkt, in dem um Rechtshilfe ersucht wird, zuständig sein müssen; d.h. sie müssen materiell mit der Sache befasst gewesen sein. Die Abgabe der Ordnungswidrigkeitssache von der Verwaltungsbehörde an die Staatsanwaltschaft nur zum Zweck, die Zuständigkeit nach dem EuRhÜbk. zu erreichen, ist unzulässig. Daher kann das Übereinkommen erst in den Verfahrensabschnitten vor der Staatsanwaltschaft (§ 69 Abs. 4

⁴⁰⁹ Vgl. zu dieser Art der Begründung im Kontext des RbGeld, BT-Drs. 34-10, S. 22. Deutschland etwa hat erklärt, dass es im Kontext der Rechtshilfe unter den Begriff „Verfahren über Straftaten“ auch Bußgeldverfahren subsumiert, dazu Mitsch (2018), Einleitung Rn. 224 m. w. N.

⁴¹⁰ Siehe etwa Art. 1 der englischsprachigen Fassung, <https://rm.coe.int/16800656ce>.

⁴¹¹ Sammlung Europäischer Verträge Nr. 30, amtliche deutsche Fassung unter <https://rm.coe.int/16800656f9> (zuletzt aufgerufen am 25.6.2025).

⁴¹² Siehe <https://www.coe.int/de/web/portal/46-members-states> (zuletzt aufgerufen: 16.04.2025).

⁴¹³ Brasilien, Chile, Israel, Mongolei, Südkorea, Russland und Südafrika, siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=030> (zuletzt aufgerufen: 16.04.2025).

⁴¹⁴ Siehe dazu Mitsch (2018), Einleitung Rn. 207 m. w. N.

⁴¹⁵ Mitsch (2018), Einleitung Rn. 210 m. w. N. auch zur Rechtsprechung des BGH, nach der sich die Frage des Anwendungsbereichs auf eine Frage der Gegenseitigkeit der Strafbarkeit bzw. Ahndbarkeit verschieben soll.

⁴¹⁶ Unter diesen Begriff der Vollstreckung soll nach überwiegender Ansicht der Literatur jedoch nicht die Aufforderung zählen, Bußgelder nebst Kosten zu zahlen, vgl. Mitsch (2018), Einleitung Rn. 220 m. w. N.

OWiG) bzw. vor dem Gericht (§§ 70, 71 f. OWiG) eingreifen. Im verwaltungsbehördlichen Bußgeldverfahren kann die Verwaltungsbehörde zumindest die Staatsanwaltschaft um Amtshilfe ersuchen. Die Staatsanwaltschaft kann dann in ihrer Eigenschaft als Justizbehörde das Rechtshilfeersuchen an die zuständige ausländische Justizbehörde richten.⁴¹⁷

Als Gegenstand des Abkommens werden in Art. 3 Abs. 1 ausdrücklich die Vornahme von Untersuchungshandlungen, die Übermittlung von Beweisstücken, Akten oder Schriftstücken genannt. Das Abkommen ermöglicht es den ratifizierenden Staaten, die Rechtshilfe insbesondere von der Bedingung abhängig zu machen, dass die dem Ersuchen zugrunde liegende strafbare Handlung beidseitig strafbar (Grundsatz der Gegenseitigkeit) sowie im ersuchten Staat zudem auslieferungsfähig sein muss (Art. 5 Abs. 1 lit. b) und c)). In den Artikeln 7-12 sind weitere konkrete Vorgaben über die Zustellung von Verfahrensunterlagen und Gerichtsentscheidungen, über das Erscheinen von Zeugen*Zeuginnen, Sachverständigen und beschuldigten Personen enthalten. Aus Art. 15 Abs. 1 EuRhÜbk geht maßgeblich hervor, dass das Rechtshilfeersuchen zwischen den jeweiligen Justizministerien umgesetzt wird. In dringenden Fällen können die Rechtshilfeersuchen von den Justizbehörden des ersuchenden Staates unmittelbar den Justizbehörden des ersuchten übermittelt werden (Art. 15 Abs. 2 EuRhÜbk).

Darüber hinaus enthält auch das **Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)**⁴¹⁸ eine Vereinbarung zu umfassender Rechtshilfe in Strafsachen, die sogar über das EuRhÜbk hinausgeht (vgl. Art. 48 SDÜ). Dabei ist die Rechtshilfe bei Ordnungswidrigkeiten ausdrücklich genannt (Art. 49 lit. a), 51 lit. a) SDÜ).⁴¹⁹

Darüber hinaus kann es weitere Rechtshilfeverträge zwischen Deutschland und anderen Staaten geben, die entweder eigenständig sind oder die bereits genannten Übereinkommen ergänzen. Dabei ist stets gesondert zu prüfen, ob ein auf Strafsachen angelegter Anwendungsbereich auf Ordnungswidrigkeitenverfahren ausgedehnt werden kann.⁴²⁰ Gestützt auf völkerrechtliche Prinzipien ist daneben schließlich noch eine Rechtshilfe ohne vertragliche Grundlage möglich.⁴²¹

2.12.4.4 Internationale Fahndung nach Personen

Geht es speziell um das Ausfindigmachen von Personen (potenzielle Täter*innen oder Zeugen*Zeuginnen) können bei Bußgeldverfahren mit Bezug zum Ausland schließlich die Fahndungsvorschriften innerhalb der **Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)**⁴²² relevant werden (vgl. Abschnitt 5).

Da im Bußgeldverfahren ein Haftbefehl im Sinne von § 131 StPO nicht möglich ist (vgl. § 46 Abs. 3 OWiG), sind die zu dessen Umsetzung geregelten Möglichkeiten der internationalen Fahndung zur Festnahme nach Nr. 41 Abs. 1, Nr. 43 RiStBV von vorneherein nicht anwendbar. In Betracht kommen allerdings die Möglichkeiten zur Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung nach § 131a StPO i.V. mit Nr. 41 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 5, Nr. 43 RiStBV. Danach ist die gesuchte Person im sogenannten Schengener Informationssystem (SIS) zur Aufenthaltsermittlung

⁴¹⁷ Zum Ganzen Mitsch (2018), Einleitung Rn. 212 m. w. N.

⁴¹⁸ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, ABl. 2000 L 239, S. 19, zuletzt geändert durch VO (EU) 2023/2667 vom 22.11.2023, ABl. 2023 L 2667 S. 1. Ratifikation für die Bundesrepublik durch Gesetz vom 15.7.1993, BGBl. 1993 II, S. 1010.

⁴¹⁹ Vgl. Mitsch (2018), Einleitung Rn. 229.

⁴²⁰ Zum Ganzen Mitsch (2018), Einleitung Rn. 235 m. w. N.

⁴²¹ Auch dazu Mitsch (2018), Einleitung Rn. 235 m. w. N.

⁴²² Bekanntmachung der Neufassung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren vom 28. März 2023, BAnz AT 19.06.2023 B1.

auszuschreiben, wenn kein Fall des § 131 StPO vorliegt. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (Nr. 41 Abs. 5 Satz 2 RiStBV).

Nr. 43 regelt allgemein das Vorgehen bei internationaler Fahndung, die nicht nur der Festnahme dienen kann, sondern auch der Aufenthaltsermittlung, um möglichen Reisebewegungen zuvorzukommen (vgl. Nr. 43 Abs. 3 RiStBV). Danach wird in einigen Staaten über das SIS⁴²³, in anderen Staaten durch Interpol gefahndet (Abs. 1).

Für den Fall, dass Anhaltspunkte vorliegen, dass sich die gesuchte Person in einem bestimmten Staat aufhält, kann eine internationale Fahndung durch ein gezieltes Mitfahndungersuchen veranlasst werden. Daneben bleibt die Ausschreibung der gesuchten Person im SIS weiterhin möglich, um möglichen Reisebewegungen zuvorzukommen (vgl. Abs. 2).

Nach Abs. 4 können ausdrücklich auch Zeugen*Zeuginnen zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben werden.

Ergänzend enthält Abschnitt III der Richtlinien über die internationale Fahndung nach Personen, insbesondere im Schengener Informationssystem (SIS) und auf Grund eines Europäischen Haftbefehls (Anlage F der RiStBV) weitere Vorgaben zur Aufenthaltsermittlung von Zeugen*Zeuginnen und beschuldigten Personen (vgl. Nr. 2 lit. b)). Dabei gelten die Regelungen für die Fahndung zur Strafverfolgung für die Strafvollstreckung entsprechend, wobei stets Voraussetzung der internationalen Fahndung ist, dass eine nationale Fahndung im Informationssystem der Polizei (INPOL) erfolgt (vgl. Nr. 1). Die Nummern 3-5 enthalten weitere Bestimmungen zur Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Fahndungsinstrumenten: Das SIS ist ein computergestütztes Fahndungssystem, das als Ausgleichsmaßnahme zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten errichtet wurde. Durch einen einheitlichen, grenzüberschreitenden Fahndungsraum soll ein mögliches Sicherheitsdefizit durch den Grenzabbau so gering wie möglich gehalten werden. Eine Beschränkung der Fahndung auf einen oder mehrere Staaten ist im SIS technisch nicht möglich (vgl. Nr. 3). Nr. 4 bestimmt insbesondere, dass, soweit eine Fahndung nicht im gesamten Schengenraum oder über diesen hinaus erfolgen soll, international durch Interpol gefahndet wird. Dann kann die Fahndung auf Staaten oder Fahndungsräume beschränkt werden. Nach Nr. 5 werden Staaten, die Interpol nicht angehören (vgl. Länderteil RiVAST) vom Bundeskriminalamt um Mitfahndung ersucht, wenn die betreibende Behörde dies ausdrücklich verlangt und Anhaltspunkte vorliegen, dass sich die gesuchte Person in diesem Staat aufhält.

⁴²³ Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Schengen-assozierten Staaten, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, vgl. Nr. 42 Abs. 2 S. 1 RiBStV.

3 Weiterentwicklungsvorschläge

3.1 Vorschläge zu Bußgeldern gegen juristische Personen und Personenvereinigungen

3.1.1 Verbesserung der Vollzugspraxis

Wie unter 2.3.3 dargestellt, ist es der DEHSt in der Praxis nur schwer möglich, einem Unternehmen eine Aufsichtspflichtverletzung bei der Delegation von Aufgaben nach § 130 OWiG nachzuweisen. Generell empfiehlt es sich, **die Unternehmensleitung anzuhören und Compliance-Maßnahmen einzufordern, um künftige Verstöße zu unterbinden**. Dabei könnte die DEHSt den Unternehmen auch Hinweise geben, z.B. in ihren Einstellungsnachrichten, was diese zukünftig besser machen könnten, sofern die DEHSt entsprechende Anhaltspunkte dafür hat und dies mit ihrer Pflicht zur Wahrung von Neutralität vereinbar wäre.⁴²⁴

Außerdem könnte die DEHSt ihre **Überwachungsbefugnisse** zur Durchführung des TEHG und des BEHG nach §§ 12 Abs. 2 und 3 TEHG, 14 Abs. 2 BEHG **häufiger nutzen**. Entsprechende Maßnahmen erfordern keine konkrete Gefahr oder den Verdacht eines Pflichtverstößes, sondern können auch stichprobenartig erfolgen.⁴²⁵ Allerdings setzt dies die entsprechenden Ressourcen voraus.

Schließlich könnte ein **Anreiz zu besserer Compliance** dadurch gesetzt werden, dass die Einführung oder Verbesserung von Compliance-Systemen in Strafzumessungs-Richtlinien **bußgeldmindernd anerkannt** wird, etwa in Form eines Bußgeldkatalogs (siehe dazu näher unter 3.1.2 und 3.6).

3.1.2 Gesetzesänderungen

Keine Option stellt die Einführung eines **gesetzlichen Delegationsverbots** für die Emissionsberichterstattung dar. Denn die Leitungspersonen von Unternehmen haben im Zweifel gar nicht die Fachkompetenz, um einen solchen Bericht korrekt zu erstellen oder zu überprüfen, etwa bei komplexer Anlagentechnik mit vielen Stoffströmen.⁴²⁶ Im Übrigen geht es nicht um hochsensible Tätigkeiten und Schutzgüter wie z.B. beim Betrieb von kerntechnischen Anlagen, bei denen die Verantwortung für die nukleare Sicherheit dem Genehmigungsinhaber obliegt und nicht delegiert werden kann (vgl. § 7c Abs. 1 AtomG).

Auch die Festlegung einer **Nachprüfungspflicht der Unternehmensleitung** für den von der Prüfstelle verifizierten jährlichen Emissionsbericht erscheint nicht weiterführend, da die Einschaltung einer akkreditierten unabhängigen Stelle ja gerade eine größere Richtigkeit gewährleisten soll als die bloße Eigenüberwachung durch den Betreiber.⁴²⁷ Die Bedeutung dieser Zertifizierungsfunktion zeigt sich insbesondere an §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG, welche der Rechtsprechung folgend die Abgabepflicht auf die im verifizierten Emissionsbericht angegebene Menge beziehen bzw. begrenzen (siehe ausführlich 2.7.2). In diesem Zusammenhang hatte das BVerwG darauf hingewiesen, dass wegen der hohen

⁴²⁴ Die Autor*innen danken den Teilnehmenden des Fachgesprächs vom 11.6.2025, insb. Rechtsanwältin Dr. Miriam Vollmer, für entsprechende Hinweise zu diesem Punkt.

⁴²⁵ Guckelberger (2022), § 20 TEHG Rn. 8, 15.

⁴²⁶ Vgl. Altenschmidt (2020), S. 38.

⁴²⁷ Vgl. Fellenberg (2022), § 5 TEHG Rn. 35.

Richtigkeitsgewähr durch Eigenüberwachung und unabhängige Kontrolle weder das TEHG noch die EH-RL eine weitere systematische Kontrolle der Emissionsberichte vorsehen.⁴²⁸

Ein anderer Ansatz bestände darin, die **Anforderungen des § 130 OWiG präziser zu fassen**. Einen entsprechenden Vorschlag hat der Bundesverband der Unternehmensjuristen (BUJ) im Jahr 2014 vorgelegt.⁴²⁹ Er betrachtet dies als gesetzliche Normierung der grundlegenden Anforderungen an ein effektives Compliance-System im Sinne gesetzlicher „Leitplanken“, um Unternehmen die nötige Rechtssicherheit zu geben.⁴³⁰ Der Vorschlag eines § 130 Abs. 1 OWiG n. F. umfasst die folgenden fünf, nicht abschließenden Grundelemente eines effektiven Compliance-Systems:

- ▶ Die sorgfältige Auswahl und Instruktion sowie Überwachung und Kontrolle von Mitarbeitenden und Aufsichtspersonen;
- ▶ Die regelmäßige Ermittlung und Bewertung der vom Betrieb oder Unternehmen ausgehenden Gefahren der Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten;
- ▶ Den Erlass von Weisungen und die Schulung der Mitarbeitenden zwecks Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb stehen;
- ▶ Ein Verfahren, das es den Mitarbeitenden unter Wahrung der Vertraulichkeit ermöglicht, Hinweise auf mögliche Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb stehen, an eine geeignete Stelle zu geben;
- ▶ Die Aufklärung von Verdachtsmomenten, welche auf Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb hindeuten, sowie die Ahndung entsprechenden Fehlverhaltens.

Um die Belange kleiner und mittelgroßer Unternehmen zu berücksichtigen, stellt der Vorschlag klar, dass die Maßnahmen „in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Betriebs oder Unternehmens und den von ihm ausgehenden Gefahren“ stehen müssen.⁴³¹

Die Auflistung bestimmter grundlegender Compliance-Anforderungen in einem neuen § 130 OWiG ist teilweise ausdrücklich als gesetzliche Pflicht zur Errichtung eines Compliance-Management-Systems begrüßt worden.⁴³² Andere halten eine Auflistung von Compliance-Maßnahmen dagegen nicht für sachgerecht, weil es nicht für alle Unternehmen eine „One-Size-Fits-All“-Lösung gebe und eine Auflistung absehbar zu sinnlosem und kostenintensivem „Window Dressing“ führen würde.⁴³³ Auch der Entwurf des Verbandssanktionengesetzes begnügte sich insoweit mit dem Verweis auf die zu § 130 OWiG entwickelten Grundsätze (siehe dazu 2.3.2).⁴³⁴

Von den einzelnen Elementen des Vorschlags entspricht das erste der bisher in § 130 OWiG gesetzlich festgelegten Aufsichtspflicht,⁴³⁵ während das dritte und fünfte Element mit den von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Fallgruppen übereinstimmt (siehe 2.3.2). Für den Bereich des EU-ETS 1 wird zudem das zweite und dritte Element (Risikobewertung und

⁴²⁸ BVerwG, NVwZ 2015, 1528 (1530).

⁴²⁹ Siehe Moosmayer (2014), Folien 16-17; Beulke/Moosmayer (2014), S. 151 f.

⁴³⁰ Vgl. Beulke/Moosmayer (2014), S. 151.

⁴³¹ Beulke/Moosmayer (2014), S. 152.

⁴³² So von Beisheim/Jung (2018), S. 67.

⁴³³ Baur/Holle (2020), S. 226 f.

⁴³⁴ Vgl. BT-Drs. 19/23568, S. 69.

⁴³⁵ Beulke/Moosmayer (2014), S. 151.

schriftliche Weisungen) durch Art. 59 Abs. 2 der Monitoring-Durchführungsverordnung teilweise bereits abgedeckt. Schließlich ist das vierte Element durch das Hinweisgeberschutzgesetz,⁴³⁶ mit dem die „Whistleblower“-Richtlinie der EU⁴³⁷ umgesetzt wurde, inzwischen überholt.

Unabhängig von der umstrittenen Frage nach dem Vorteil einer gesetzlichen Festlegung grundlegender Compliance-Maßnahmen erscheint der Mehrwert des Vorschlags des BUJ für den Bereich des Emissionshandels somit gering.

In Betracht kommt aber, eine **Verbesserung der Compliance** der Unternehmen im Allgemeinen und bei der Aufgabendelegation im Besonderen **durch Anreize** vorzusehen, um Verstößen präventiv vorzubeugen. Wie soeben und unter 2.3.3 beschrieben, müssen emissionshandlungspflichtige Unternehmen bereits spezifische Compliance-Anforderungen erfüllen. Damit trifft auf den Emissionshandel in besonderem Maße die allgemeine Aussage zu, dass Compliance inzwischen gängig ist.⁴³⁸ Insbesondere stellt die Einführung eines Kontrollsystems nach Art. 59 der Monitoring-Durchführungsverordnung zur Sicherstellung der Richtigkeit des jährlichen Emissionsberichts eine spezifische Compliance-Anforderung dar, die auch für die Aufgabendelegation nach § 130 OWiG relevant ist, wie das OLG Naumburg festgestellt hat (siehe 2.3.3). Allerdings zeigt gerade die Entscheidung des OLG, dass Art. 59 lediglich eine ergänzende Funktion bei der Bewertung zukommt, ob die Anforderungen des § 130 OWiG eingehalten worden sind. Außerdem gibt es nach wie vor keine Regelung der Rechtsfolgen der Einrichtung eines Compliance-Management-Systems, auch wenn der BGH inzwischen anerkannt hat, dass dies zu einer Bußgeldminderung führen kann (siehe 2.3.2).⁴³⁹

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, Unternehmen einen Anreiz zu setzen, verstärkt in Compliance-Maßnahmen zu investieren, indem das Vorhandensein bzw. die Verbesserung eines vorhandenen effektiven Compliance-Systems als Milderungsgrund gesetzlich anerkannt wird („**Compliance-Defence**“).⁴⁴⁰ In den Diskussionen der letzten Jahre um die Einführung eines Unternehmensstrafrechts hat es diverse Vorschläge gegeben, die ein solches Element vorsehen. Jedoch konnte sich bisher keiner dieser Vorschläge durchsetzen, insbesondere nicht der Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes.⁴⁴¹ Jetzt erfordert aber die novellierte Umweltstrafrechts-Richtlinie⁴⁴², die Vorgaben für Unternehmenssanktionen enthält, die neben strafrechtlichen oder nicht-strafrechtlichen Sanktionen auch flankierende Maßnahmen vorsehen, zur Umsetzung dieser Vorgaben zumindest eine Überarbeitung des OWiG.⁴⁴³ Zwar sieht die Richtlinie keinen „Nachlass“ für Compliance-Systeme vor, wie es der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments vorgeschlagen hatte,⁴⁴⁴ sondern nennt als mögliche flankierende Sanktionen oder Maßnahmen auch die Verpflichtung, Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht einzurichten, um

⁴³⁶ Hinweisgeberschutzgesetz vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438).

⁴³⁷ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305/17.

⁴³⁸ Vgl. Erling/Uschkereit (2024), Rn. 7.

⁴³⁹ Vgl. Jenne/Martens (2017), S. 286; BT-Drs. 19/23568, S. 49 f.

⁴⁴⁰ Zum Begriff und der Anwendungspraxis in den USA siehe Erling/Uschkereit (2024), Rn. 28 ff.

⁴⁴¹ Jenne/Martens (2017), S. 286; Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, BT-Drs. 19/23568; dazu und zu weiteren Vorschlägen Beck (2024), § 130 Rn. 125 ff.

⁴⁴² Richtlinie (EU) 2024/1203 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinien 2008/99/EG und 2009/123/EG, ABl. L 1203 vom 30.4.2024, S. 1.

⁴⁴³ Vgl. Köllner/Otto (2022), S. 604 f. mit dem Hinweis, dass die Forderung nach einer Unternehmensverantwortlichkeit der Diskussion über ein deutsches Unternehmensstrafrecht „neuen Wind“ geben könnte.

⁴⁴⁴ Vgl. Erling/Uschkereit (2024), Rn. 33 m. w. N.

die Einhaltung von Umweltstandards zu verbessern (Art. 7 Abs. 2 lit. i)). Dies hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, bei dieser Gelegenheit Compliance-Systeme als zusätzlichen Milderungsgrund aufzunehmen,⁴⁴⁵ jedenfalls soweit es nicht um strafbares Verhalten geht.

Die gesetzliche Anerkennung der bußgeldmindernden Wirkung von Compliance-Systemen würde ein Signal für Unternehmen setzen und erscheint daher geeignet, die Errichtung effektiver Compliance-Systeme zu fördern.⁴⁴⁶ Dies gilt im Emissionshandelsrecht insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht nur Zahlungspflichten, sondern auch Bußgelder existenzbedrohend wirken können.⁴⁴⁷

Die Compliance-Defence kommt in zwei Formen in Betracht: Die präventive Einrichtung eines grundsätzlich wirksamen Compliance-Systems vor Begehung einer Tat („**Vortat-Compliance**“) und die reaktive erstmalige Einrichtung oder Verbesserung eines vorhandenen Compliance-Systems, um künftigen Taten (besser) vorzubeugen („**Nachtat-Compliance**“). Ein Beispiel für eine Normierung beider Varianten findet sich in **§ 81d Abs. 1 S. 2 GWB**. Danach kommen als bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße abzuwägende Umstände insbesondere in Betracht:

„4. [...] vor der Zuwiderhandlung getroffene, angemessene und wirksame Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Zuwiderhandlungen und

5. [...] nach der Zuwiderhandlung getroffene Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Zuwiderhandlungen.“

Bemerkenswert ist, dass diese Regelung in dem besonders Compliance-sensiblen Bereich des Kartellrechts 2021 eingeführt wurde, nachdem das Bundeskartellamt eine Bußgeldminderung wegen Compliance-Systemen unter Hinweis auf die Kronzeugenregelung in § 81h ff. GWB grundsätzlich abgelehnt hatte.⁴⁴⁸

Welche Vorkehrungen angemessen und wirksam sind, hängt laut Gesetzesbegründung vom Einzelfall ab; insbesondere hänge die Angemessenheit von Compliance-Maßnahmen typischerweise von der Unternehmensgröße ab, so dass bei kleinen und mittleren Unternehmen mit geringem Risiko von Rechtsverletzungen auch wenige einfache Maßnahmen ausreichend sein könnten.⁴⁴⁹

Ob ein Unternehmen ein angemessenes und wirksames Compliance-System eingerichtet hat, das zur Bußgeldminderung führt, hat die Behörde im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes zu überprüfen. Dabei dürfte die Darlegungslast faktisch weitgehend bei den Unternehmen liegen, die der Behörde zu diesem Zweck Dokumente zu ihrem Compliance-Programm vorlegen müssen.⁴⁵⁰ Der BUI hat sogar vorgeschlagen, die Darlegungs- und Beweislast in Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes den Unternehmen aufzubürden, um in den Genuss einer – allerdings obligatorischen – gesetzlichen Sanktionsmilderung (in diesem Fall im OWiG) zu

⁴⁴⁵ S. 2 des Erwägungsgrunds 41 der Richtlinie betont, dass die Entscheidung über eine eventuelle Erhöhung oder Verringerung der Strafe unter Berücksichtigung aller spezifischen Umstände des jeweiligen Einzelfalls im Ermessen des Richters*der Richterin oder Gerichts liegen sollte.

⁴⁴⁶ Vgl. etwa Jenne/Martens (2017), S. 287 f.; Baur/Holle (2019), S. 188; kritisch dagegen Rogall (2018), § 130 Rn. 58.

⁴⁴⁷ Vgl. Gleiss Lutz, Klimaschutz um bzw. zu welchem Preis? Teure Emissionszertifikate und ihre nachhaltigen Folgen für verpflichtete Unternehmen, <https://www.gleisslutz.com/de/aktuelles/know-how/klimaschutz-um-bzw-zu-jedem-preis-teure-emissionszertifikate-und-ihre-nachhaltigen-folgen-fuer-verpflichtete-unternehmen> (aufgerufen am 14.2.2025); Erling/Uschkerit (2024), Rn. 26 i. V. mit Rn. 170.

⁴⁴⁸ Vgl. Jenne/Martens (2017), S. 288.

⁴⁴⁹ Vgl. BT-Drs. 19/25868, S. 123.

⁴⁵⁰ Vgl. Deutsches Institut für Compliance (DICO), Stellungnahme zur Auslegung der Compliance Defence im GWB-Digitalisierungsgesetz (§ 81d Abs. 1 S. 2, Ziff. 4 und 5 GWB), unter Ziff. 2 a. E., <https://www.dico-ev.de/wp-content/uploads/2021/06/DICO-Stellungnahme-Compliance-Defense-final-220621.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.2.2025); Jenne/Martens (2017), S. 287; Rogall (2018), § 130 Rn. 63.

kommen.⁴⁵¹ Eine obligatorische Strafminderung würde zweifellos einen noch größeren Anreiz zur Einrichtung oder Verbesserung von Compliance-Systemen setzen, aber auch die Gefahr hervorrufen, ein bloßes „Window-Dressing“ zu belohnen und damit einen „Freikauf“ zu erlauben.⁴⁵²

Die Berücksichtigung der Einrichtung (verbesserter) Compliance-Systeme nach einer Zuwiderhandlung gehört zum „Nachtatverhalten“ (siehe unter 2.8.3.3), das insbesondere auch unternehmensinterne Untersuchungen zur Aufdeckung umfasst. Diese können zu den Aufgaben einer Compliance-Abteilung gehören,⁴⁵³ reichen aber darüber hinaus, insbesondere bei freiwilliger Offenlegung der Ergebnisse dieser Untersuchungen oder Selbstanzeigen gegenüber den Behörden.⁴⁵⁴ Dementsprechend führt § 81d Abs. 1 S. 2 Nr. 5 GWB auch „das Bemühen des Unternehmens, die Zuwiderhandlung aufzudecken und den Schaden wiedergutzumachen“ auf. Eine weitergehende Regelung des Nachtatverhaltens, dass die Folgen einer Selbstanzeige und einer Kooperation mit den Behörden zur Aufklärung der Zuwiderhandlung einschließlich der damit verbundenen Verfahrensrechte umfasst, wäre wünschenswert, kann aber nur im Rahmen einer umfassenden Regelung von Unternehmenssanktionen erfolgen. Der Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes enthielt entsprechende Regelungen, konnte sich aber insbesondere aufgrund der Kritik an diesen Regelungen nicht durchsetzen.⁴⁵⁵

Als geeignetes Gesetz für die Regelung einer bußgeldmindernden Compliance-Defence kommt das **TEHG** selbst in Betracht, das in § 49 TEHG bereits eine Regelung zu Bußgeldern enthält; sofern sich dies angesichts des anstehenden Übergangs des nEHS in den EU-ETS 2 und damit das TEHG noch lohnt, gilt Entsprechendes für das BEHG. In Anlehnung an § 81d GWB könnte die Compliance-Defence in einer Regelung zur Zumessung der Geldbuße aufgenommen werden (siehe dazu näher 3.5).

Zu klären wäre vorher aber, ob im Zuge der Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie nicht doch eine Anerkennung der Compliance-Defence geplant ist, etwa in einem novellierten OWiG. Da der Koalitionsvertrag der „Ampelkoalition“ vorgesehen hatte, „die Vorschriften der Unternehmenssanktionen einschließlich der Sanktionshöhe“ zu überarbeiten, „um die Rechtssicherheit von Unternehmen im Hinblick auf Compliance-Pflichten zu verbessern und für interne Untersuchungen einen präzisen Rechtsrahmen zu schaffen“,⁴⁵⁶ ist es denkbar, dass entsprechende Vorarbeiten Eingang in eine OWiG-Novelle (oder einen anderen Rechtsrahmen) finden, die in erster Linie der Umsetzung der Umweltstrafrechts-Richtlinie im Hinblick auf juristische Personen dient.

Die **Höhe der Bußgeldminderung bei der Compliance-Defence** bliebe Sache des Einzelfalls, könnte jedoch in Leitlinien, z.B. einem Bußgeldkatalog, typisiert werden. Beispielsweise sollte die Einführung eines Compliance-Systems vor einer Zuwiderhandlung stärker belohnt werden

⁴⁵¹ Vgl. Moosmayer (2014), Folien 11-13; Beulke/Moosmayer (2014), S. 148 f.

⁴⁵² Vgl. Rogall (2018), 130 Rn. 58; Beisheim/Jung (2018), 65.

⁴⁵³ Siehe etwa Bock (2009), S. 79 in Bezug auf Straftaten; zur „Revisionsabteilung“ im Bereich des OWiG siehe Rogall (2018), § 130 Rn. 56.

⁴⁵⁴ Von einer „Doppelfunktion“ sprechen insoweit die Leitlinien des Bundeskartellamts

für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren vom 11.10.2021, S. 11 f., https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt aufgerufen am 21.2.2025); Siehe auch Altenschmidt/Langner (2009), S. 143, die unter Compliance-Aspekten Korrekturen von entdeckten Fehlern auch dann für erforderlich halten, wenn dies einer Selbstanzeige gleich kommt.

⁴⁵⁵ Vgl. Beck (2024), § 130 Rn. 125f.

⁴⁵⁶ Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 88, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.2.2025).

als ihre erstmalige Einführung nach einem Verstoß;⁴⁵⁷ besteht die „Nachtat-Compliance“ dagegen in der Verbesserung eines vorhandenen angemessenen Compliance-Systems, sollte die Compliance-Defence zweifach berücksichtigt werden. Aber auch Abschläge könnten vorgesehen werden, z.B. bei Beteiligung von Leitungspersonen (in Fällen, die üblicherweise delegiert werden) oder wenn ein Compliance-Programm nicht zur Aufdeckung der Zuwiderhandlung geführt hat.⁴⁵⁸

Sollte eine gesetzliche Anerkennung der Compliance-Defence nicht durchsetzbar sein, bietet sich ihre Berücksichtigung in Leitlinien als Ersatz auf der Vollzugsebene an (siehe 3.1.1 und 3.6).

3.2 Vorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit und zu (vermeintlichen) Rechtsirrtümern in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich

Anpassungen auf Gesetzesebene sind im Hinblick auf die Abgrenzungsproblematik Vorsatz – Fahrlässigkeit nicht angezeigt, da die Schwierigkeiten hier in erster Linie prozessualer Natur sind: In jedem Verfahren muss einzelfallabhängig das Vorliegen des Vorsatzes beim Täter*bei der Täterin nachgewiesen werden. Hierbei würde es auch in der Praxis nicht weiterhelfen, wenn etablierte (objektive) Kriterien im Rahmen einer gesetzlichen Regelung festgehalten würden. Die Schwierigkeit zu entscheiden, wann genügend Anhaltspunkte vorliegen, um auf vorsätzliches Handeln zu schließen, bliebe unverändert bestehen. Entsprechendes gilt auch für die Feststellung von Irrtümern auf Vorsatz- bzw. Schuldebene. Soweit bezüglich der Einordnung einiger Irrtümer (immer noch) ein Meinungsstreit herrscht, erscheint eine gesetzliche Klarstellung mit Blick auf die eindeutige Positionierung der Rechtsprechung nicht nötig und jedenfalls angesichts der Dauer des Meinungsstreites nicht realistisch. Auch bezüglich der Frage, wann Verbotsirrtümer unvermeidbar waren, bietet sich eine Anpassung der Regelungen nicht an. Denn selbst wenn die insoweit etablierten Kriterien gesetzlich festgehalten würden, bliebe es bei den Schwierigkeiten im Vollzug, Anhaltspunkte für und gegen eine Unvermeidbarkeit festzustellen und im Einzelfall zu bewerten.

Als Hilfestellung für den Vollzug kommt in Betracht, einen **Leitfaden** zu erstellen, der Abgrenzungskriterien ggf. mit Beispielfällen speziell für emissionshandelsrechtliche Bußgeldtatbestände enthält. Dabei könnte auf Besonderheiten bei bestimmten Ordnungswidrigkeiten eingegangen werden, sowie nach verschiedenen Typen von Tätern*Täterinnen (Unternehmen, leitende bzw. vertretungsberechtigte Mitarbeitende, einfache Mitarbeitende) unterschieden werden. Der Leitfaden würde sich sowohl an die Mitarbeitende der DEHSt als auch an die betroffenen Unternehmen, die dadurch in transparenter Weise über die (Rechts)Ansichten der DEHSt informiert werden würden, richten.

Beispielsweise könnte ein **Leitfaden** folgendes enthalten:

- ▶ Den Hinweis, dass Besonderheiten gelten, wenn die Ordnungswidrigkeit auf Grundlage von § 30 OWiG gegenüber dem dahinterstehenden Unternehmen verfolgt werden soll: Der Vorsatz muss bei einem vertretungsberechtigten Organ oder einer anderer Leitungsperson vorliegen.

⁴⁵⁷ So Deutsches Institut für Compliance (DICO), Stellungnahme zur Auslegung der Compliance Defence im GWB-Digitalisierungsgesetz (§ 81d Abs. 1 S. 2, Ziff. 4 und 5 GWB), unter Ziff. 4, letzter Spiegelstrich, https://www.dico-ev.de/wp-content/uploads/2021/06/DICO_Stellungnahme_Compliance_Defense_final_220621.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.2.2025).

⁴⁵⁸ Vgl. DICO, ebenda, unter Ziff. 4 vorletzter Spiegelstrich; Dagegen schließen die Leitlinien des Bundeskartellamts für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren vom 11.10.2021 im Anschluss an BT-Drs. 19/25868, S. 122 f. (zu § 81d Abs. 2 S. 2 Nr. 4 GWB) eine Bußgeldminderung bei Beteiligung von Leitungspersonen generell aus, siehe S. 11 Anm. 3, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt aufgerufen am 21.2.2025).

- ▶ Eine Beschreibung der Grundvoraussetzung für das Vorliegen von Vorsatz, nämlich dass die betreffende Person die maßgebliche Betreiberpflicht und alle damit zusammenhängenden Tatbestandsmerkmale kannte.
- ▶ **Anhaltspunkte, die für Vorsatz** in Abgrenzung zu Fahrlässigkeit in besonders praxisrelevanten Konstellationen sprechen, z.B. bei der fehlerhaften oder unterlassenen Emissionsberichterstattung (§§ 49 Abs. 1 Nr. 1 TEHG, 22 Abs. 1 BEHG):
 - Besonders **vertiefte Kenntnis der bzw. hoher Vertrautheitsgrad** mit den technischen Vorrichtungen wie etwa Messeinrichtungen zur Messung der ausgestoßenen Emissionen sowie mit weiteren Aspekten der Emissionsüberwachung;
 - die **Wahrnehmungszeit** (Handeln in Ruhe bzw. über längere Zeit), etwa dass die betreffende Person über einen längeren Zeitraum (z.B. mehrere Monate) an der Emissionsüberwachung bzw. -messung und auch am gesamten Prozess der Berichterstattung beteiligt ist;
 - Es liegt ein **einleuchtendes Motiv** vor, z.B. persönliche Vorteile, die mit der Angabe einer niedrigeren Emissionsmenge als der tatsächlich ausgestoßenen einhergehen (z.B. Erhaltung des eigenen Arbeitsplatzes in einer wirtschaftlichen Notlage des Unternehmens)
- ▶ **Anhaltspunkte, die gegen Vorsatz** sprechen:
 - **Vermeidungs- bzw. Gefahrverminderungsverhalten**, z.B. wenn sich die betreffende Person an einem bestehenden Compliance-System orientiert hat, oder die betreffende Person (erfolglos) versucht, den Fehler nachträglich (aber noch vor Berichterstattung) zu korrigieren bzw. eine Erstattung des fehlerhaften Berichts zu verhindern. Irrtümlich denkt die Person dann, dass ihre Vermeidungsbemühungen erfolgreich waren, sodass sie den Taterfolg nicht mehr für möglich hält, bzw. ihn nicht (mehr) billigend in Kauf nimmt.
 - **Nachtatverhalten**, z.B. wenn die betreffende Person den Fehler unmittelbar nach Abgabe korrigiert bzw. dieses versucht, etwa mit ergänzenden Angaben, oder wenn ein fehlender Bericht unmittelbar nach Abgabefrist eingereicht wird. Bei diesem Kriterium ist allerdings Zurückhaltung geboten, da es grundsätzlich auf den Vorsatz im Zeitpunkt der Tat ankommt. Jedenfalls muss ein enger zeitlicher Zusammenhang bestehen. Je weiter das betreffende Nachtatverhalten vom Zeitpunkt der Tat entfernt ist, desto weniger Rückschlüsse lässt es zu auf die Frage des Vorsatzes im Zeitpunkt der Tat.
- ▶ Darstellung **häufig auftretender Verbotsirrtümer** und Hinweise dazu, wie diese vermieden werden können:
 - Ein unbeachtlicher Subsumtionsirrtum liegt z.B. vor, wenn die betroffene Person die normativen Tatbestandsmerkmale „nicht richtige“ oder „nicht rechtzeitige“ Erstattung von Emissionsberichten und damit verbundene Vorgaben, z.B. aus der Monitoring-Durchführungsverordnung, zwar laienhaft verstanden (also die Tatsachen, die diesen Begriffen zugrunde liegen, kennt und auf Grundlage dieses Wissens den sozialen Sinngehalt der Begriffe richtig begreift – Stichwort „Parallelwertung in der Laiensphäre“), jedoch fehlerhaft interpretiert hat bzw. fehlerhaft unter die Begriffe subsumiert hat;
 - Vermeidung von Verbotsirrtümern z.B. durch Erkundigungen bei der DEHSt;
 - Je größer und bedeutsamer das Unternehmen, desto umfangreicher ist die Erkundigungspflicht und desto unwahrscheinlicher ist ein unvermeidbarer Subsumtionsirrtum.

► **Anhaltspunkte für einen unvermeidbaren Verbotsirrtum**

- Wenn im betroffenen Unternehmen *alle* mit den Fragen der Emissionsüberwachung und -berichterstattung befassten Personen davon ausgegangen sind, dass kein unzulässiges Verhalten vorlag. Um sich hierauf zulässigerweise zu berufen, müssen nicht zwingend notwendig personenbezogene, sprich individualisierbare Anhaltspunkte dazu gemacht werden, welches genaue Vorstellungsbild die mit den Fragen der streitgegenständlichen technischen Prozesse befassten Verrichtungsgehilfen*Verrichtungsgehilfinnen, Repräsentanten*Repräsentantinnen und Organe des Unternehmens hatten und welche gesellschaftsinternen Kommunikationsvorgänge und Beschlüsse insofern existierten.

- **Besonderheiten** in einer Konstellation der **Aufgabendelegation**: Bezugspunkt des Vorsatzes für leitende Mitarbeitende ist die Aufsichtspflichtverletzung; bedingter Vorsatz kommt insbesondere Betracht, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein zuvor sorgfältig ausgewählter Mitarbeiter* eine zuvor sorgfältig ausgewählte Mitarbeiterin die ihm*ihr delegierte Aufgabe nicht mehr einwandfrei erfüllt, sodass Leitungsperson veranlasst gewesen wäre, diesen*diese direkt zu überwachen.

Der **Mehrwert** eines solchen Leitfadens hängt davon ab, wie hilfreich er tatsächlich für die DEHSt einerseits und die Unternehmen andererseits wäre. Hinsichtlich der Wirkung auf Unternehmen wäre problematisch, dass einige Anhaltspunkte für das Vorliegen von Vorsatz, insbesondere besonders vertiefte Kenntnis der bzw. hoher Vertrautheitsgrad mit den technischen Vorrichtungen, kontraproduktiv wirken könnten, indem der Eindruck entsteht, Schulungen und andere Maßnahmen zur Erlangung vertiefter Kenntnisse seien eher schädlich als erwünscht.⁴⁵⁹ Für die DEHSt hängt der Mehrwert eines Leitfadens in erster Linie davon ab, wie häufig Abgrenzungsfragen und Irrtumsproblematiken in der Praxis vorkommen. Sollten Vorsatztaten eher selten in Betracht kommen, wofür neben Compliance-Maßnahmen der Unternehmen (siehe 3.1.2) das generelle Überwiegen von Fahrlässigkeit in der Rechtspraxis zu Ordnungswidrigkeiten spricht,⁴⁶⁰ könnte alternativ überlegt werden, einen Leitfaden mit Anhaltspunkten zur Feststellung des Fahrlässigkeitsvorwurfs zu erstellen.

3.3 Vorschläge zu Unterlassungs-, Sonder- und Dauerdelikten

Wie unter 2.6 beschrieben, stellen Unterlassungs-, Sonder- und Dauerdelikte Querschnittsbereiche dar. Ein besonderer Weiterentwicklungsbedarf in Bezug auf das Emissionshandelsrecht lässt sich nicht feststellen. Teilweise werden diese Deliktstypen bei Vorschlägen zu anderen Rechtsfragen berücksichtigt, etwa zu Minderungs- und Schärfungsgründen (siehe 3.5).

3.4 Vorschläge zur Beteiligung externer Prüfstellen

Auf Gesetzesebene erscheint hier zunächst eine **Klarstellung im Rahmen von § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG** sinnvoll, dass Wirtschaftsprüfer*innen und andere externe sachverständige Personen, die von Gesetzes wegen in die Pflichtenerfüllung einzubinden sind (also auch im Rahmen der Emissionsberichterstattung), nicht zu demjenigen Personenkreis gehören, dessen Handeln der betroffenen juristischen Person gemäß § 30 Abs. 1 OWiG zugerechnet werden kann. Damit wäre der in der Literatur bestehende Streit in Bezug auf Wirtschaftsprüfer*innen (mit der in der emissionshandelsrechtlichen Literatur die einzubindenden sachverständigen Personen verglichen werden) gelöst. Für die emissionshandelsrechtlichen Bußgeldtatbestände würde eine

⁴⁵⁹ Die Autor*innen danken Rechtsanwältin Dr. Miriam Vollmer für diesen Hinweis im Rahmen eines Fachgesprächs am 11.6.2025.

⁴⁶⁰ Vgl. Kraatz (2023), § 10 Rn. 1.

Klarstellung bedeuten, dass eindeutige Fehler der Prüfstelle bei der Emissionsprüfung nicht dem dahinterstehenden Unternehmen zugerechnet werden könnten und insoweit ein Bußgeld ausscheidet. Dass fehlerhaftes Handeln der Prüfstellen im Rahmen der Emissionsberichterstattungspflicht nicht zugerechnet werden kann, erscheint schließlich auch inhaltlich sachgerecht, da die Einbindung der Prüfstellen im öffentlichen Interesse erfolgt (siehe dazu bereits oben unter 2.7.4).

Ebenfalls könnte in Betracht kommen, die Formulierung in §§ 14 Abs. 3 TEHG, 15 Abs. 1 Satz 3 BEHG („Die Prüfstelle nimmt die ihr zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.“) zu ergänzen und klarzustellen, dass durch die Verpflichtung, Prüfstellen einzubinden, keine Amtshaftung des Staates begründet wird. Da die Literatur hierzu aber nahezu einstimmig ist, dürfte der Mehrwert einer solchen Klarstellung eher gering sein. Allenfalls könnte sie mehr Klarheit für die Betreiber bedeuten und Irrtümer über eine Regressmöglichkeit beim Staat verhindern.

Für Konstellationen, in denen der externen Prüfstelle **Fehler** unterlaufen, kommen folgende gesetzliche Fortentwicklungen in Betracht:

Denkbar erscheint zunächst, ein **Gutgläubenselement** in die Sanktionsvorschriften der §§ 46 TEHG und 21 BEHG aufzunehmen mit der Folge, dass ein fehlerhafter Prüfbericht die Sanktionsmöglichkeit nur dann entfallen lässt, wenn der Betreiber bzw. mit der Berichterstattung befasste, leitende Mitarbeitende gutgläubig bzgl. der Fehlerfreiheit waren. Für den EU-ETS 1 wird ein solches Entfallen bereits ausdrücklich in der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG angenommen, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entsprechen. Für das nEHS gibt es keinen Grund, die Sanktion anders zu regeln. Über eine solche Regelung wäre es möglich, die Abgabepflicht in Extremfällen der Bösgläubigkeit besser durchzusetzen. Ein Nachteil wäre allerdings, dass für den behördlichen Vollzug zusätzliche Nachweisschwierigkeiten entstehen könnten, da so in der primär objektiv angelegten Sanktionsvorschrift nun ein subjektives Tatbestandsmerkmal festgestellt werden müsste.

Eine solche Neuregelung käme insbesondere für Konstellationen in Betracht, in denen erhebliche bzw. **offensichtliche Fehler der Prüfstelle** vorliegen, wie etwa wenn ganze Brennstoffgruppen im Emissionsbericht fehlen, die aber in der betreffenden Anlage offensichtlich eingesetzt wurden. Insoweit wäre eine Rückausnahme denkbar, nach der die Sanktionspflicht nach den § 46 Abs. 3 TEHG, § 21 Abs. 3 BEHG nicht entfällt, wenn eine eindeutig fehlerhafte Verifizierung des Emissionsberichts durch die Prüfstelle vorliegt. Würde wie nach dem oben Beschriebenen ein Gutgläubenselement aufgenommen werden, entspräche dies einer unwiderlegbaren Vermutung, dass der Betreiber bzw. der*die leitende Mitarbeitende im Fall offenkundiger Fehler nicht gutgläubig ist.

Damit würde der Betreiber in bestimmten Fällen nicht mehr durch die gesetzlich (bzw. unionsrechtlich) geforderte sachverständige Prüfung entlastet und wäre dazu angehalten, Fehler zu vermeiden bzw. seinerseits das Prüfergebnis zumindest auf offensichtliche Fehler hin zu kontrollieren, um einer Strafzahlung zu entgehen. Dies könnte zu einer effizienteren Durchsetzung der emissionshandelsrechtlichen Abgabepflicht führen. Da aber angesichts der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung zweifelhaft wäre, ob eine derartige Rückausnahme vom Entfallen der Zahlungspflicht EU-konform wäre, würde eine derartige Neuregelung des § 46 TEHG eine Änderung der EH-RL voraussetzen.

Gegen eine entsprechende Anpassung von §§ 46 TEHG und 21 BEHG spricht aber entscheidend, dass dann der originäre Zweck der Einschaltung einer externen und unabhängigen Prüfstelle konterkariert würde. Ihre Einbindung soll gerade eine größere Richtigkeitsgewähr gegenüber

der bloßen Eigenüberwachung des Betreibers erreichen.⁴⁶¹ Außerdem wird die Arbeit der Prüfstellen eindeutig dem öffentlichen Interesse zugerechnet, wie nicht zuletzt die strengen Akkreditierungsregeln zeigen (siehe dazu auch bereits oben 2.7.4). Offenkundige Fehler dieser sorgfältig und nach strengen Kriterien ausgewählten Prüfstellen (sozusagen „durch die Hintertür“) auf den Betreiber „abzuwälzen“ erscheint nicht sachgerecht. Auch ist zu bedenken, dass nicht von vorneherein klar ist, wann ein Fehler offenkundig ist. Hier bestehen erhebliche Wertungsspielräume, die wiederum zu Rechtsunsicherheit sowohl bei den Betreibern als auch bei der vollziehenden Behörde führen würden. Schließlich wird der Betreiber über das Wegfallen der Sanktion auch nicht aus der Verantwortung entlassen, einen fehlerfreien Emissionsbericht vorzulegen sowie eine seinen tatsächlichen Emissionen entsprechende Anzahl an Zertifikaten abzugeben, denn diese Pflichten bleiben bestehen (siehe oben 2.7.2).

Für den Bereich der Bußgeldtatbestände zur Emissionsberichterstattung (§§ 49 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 TEHG, 22 Abs. 1, Abs. 2 BEHG) dürfte eine Neuregelung für den Fall offenkundiger Fehler des Sachverständigen hingegen schon nicht erforderlich sein. Denn (nach überzeugender Ansicht) bleibt hier die Möglichkeit einer Ahndung beim Vorliegen vorwerfbarer Fehler des Betreibers bzw. des*der leitenden Mitarbeitenden grundsätzlich bestehen. Mit Blick auf die Zweifel in der Literatur erscheint aber zumindest eine **gesetzliche Klarstellung** dahingehend sinnvoll, dass – anders als für die Sanktion – eine bußgeldbewehrte Ahndung von Fehlern der Betreiber bzw. leitenden Mitarbeitenden *nicht* durch eine (fehlerhafte) Verifizierung des Emissionsberichts durch die Prüfstelle ausgeschlossen ist.

Naturgemäß bleibt es für die Vollzugspraxis insoweit bei der besonderen Herausforderung, neben dem objektiven Vorliegen eines Fehlers auch Vorsatz oder zumindest Fahrlässigkeit nachzuweisen. Auch die besonderen Schwierigkeiten im Rahmen von § 130 OWiG bleiben bestehen (siehe dazu oben unter 2.3.3 und 2.4.2). Denkbar wäre es zwar, eine widerlegliche Vermutung dahingehend gesetzlich vorzusehen, dass bei offensichtlichen Fehlern zumindest Fahrlässigkeit des Betreibers bzw. des*der leitenden Mitarbeitenden vorliegt. Eine derartige Beweislastumkehr würde zwar an die in der Praxis übliche Verwendung objektiver Indizien für den Nachweis des subjektiven Tatbestands⁴⁶² anknüpfen; sie erschiene aber bereits deswegen bedenklich, weil nach dem Vorgenannten nicht immer klar ist, wann ein Fehler „offensichtlich“ ist, so dass eine entsprechende gesetzliche Regelung ein erhebliches Risiko für die Rechtssicherheit zur Folge hätte.

3.5 Vorschläge zu Minderungs- und Schärfungsgründen bei der Bußgeldbemessung

Im vorangegangenen Kapitel wurde eine Regelung der bußgeldmindernden Compliance-Defence empfohlen, um einen Anreiz für die Einführung (verbesserter) Compliance-Systeme in Unternehmen zu setzen und insbesondere Fehler bei der Aufgabendelegation zu reduzieren. Als mögliches Vorbild für eine Normierung im TEHG wurde § 81d GWB genannt. Diese Bestimmung regelt aber nicht nur die Compliance-Defence, sondern die Bußgeldzumessung allgemein. Nach § 81d Abs. 1 S. 1 GWB sind bei der Festsetzung der Bußgeldhöhe die Schwere der Zuwiderhandlung und deren Dauer zu berücksichtigen. § 81d Abs. 1 S. 2 GWB führt darüber hinaus verschiedene Umstände auf, die bei der Festsetzung der Höhe der Geldbußen gegen Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen wegen bestimmter Kartellverstöße als Abwägungsgründe besonders in Betracht kommen. Dementsprechend kommt eine pauschale Übertragung auf das TEHG nicht in Betracht, wie etwa an § 81d Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GWB deutlich

⁴⁶¹ Vgl. dazu Fellenberg (2022), § 5 TEHG Rn. 35.

⁴⁶² Siehe zum Straßenverkehr etwa Valerius (2024), § 10 Rn. 16 ff.

wird, der die Bedeutung der von der Zuwiderhandlung betroffenen Produkte und Dienstleistungen erwähnt.

Eine entsprechende Regelung im TEHG würde somit erfordern, die wichtigsten Minderungs- und Schärfungsgründe bei Verstößen gegen § 49 TEHG aufzulisten. Um nicht die Anreizwirkung der Compliance-Defence zu verringern, sollten daneben nur Minderungsgründe von vergleichbarer Häufigkeit und Bedeutung aufgenommen werden.

Von den unter 2.8.3 genannten, im Emissionshandelsrecht typischerweise vorkommenden Minderungs- und Schärfungsgründen dürfte dies auf die folgenden zutreffen:

- ▶ Der Umfang der erlangten Vorteile bzw. der Schadenshöhe, insb. der Wert eingesparter oder kostenlos erlangter Emissionsberechtigungen oder -zertifikate;
- ▶ Die Dauer der Ordnungswidrigkeit;
- ▶ Die Häufigkeit bisheriger vergleichbarer Verstöße, für die kein Verwertungsverbot besteht;
- ▶ Das Nachtatverhalten über die erstmalige Einrichtung oder Verbesserung eines Compliance-systems hinaus (siehe 3.1.2);
- ▶ Die Motivation des Täters*der Täterin, etwa ein Handeln zur Vermeidung notstandsähnlicher wirtschaftlicher Zwangslagen.

Im Rahmen einer derartigen Regelung sollte zudem klargelegt werden, dass die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils nach § 17 Abs. 4 OWiG nicht anwendbar ist, soweit eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht (siehe 2.8.2). Darüber hinaus könnte vergleichbar zu § 81d Abs. 2 S. 1 GWB klargelegt werden, dass für die Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung maßgeblich sind (siehe zu Letzterem 2.8.2).

Sollte die Compliance-Defence dagegen im Rahmen einer umfassenden Regelung zu Unternehmenssanktionen als Milderungsgrund aufgenommen werden, ist eine zusätzliche Regelung typischer emissionshandelsrechtlicher Minderungs- und Schärfungsgründe entbehrlich. Wie unter 3.1.2 erwähnt, erfordert die Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU eine solche Neuregelung, von der die Compliance-Defence aber nicht zwingend umfasst wird.

Unabhängig vom Umfang, in dem Minderungs- und Strafschärfungsgründe gesetzlich verankert werden, könnten die für das Emissionshandelsrecht typischen in Leitlinien der DEHSt, etwa einem Bußgeldkatalog, aufgenommen werden (dazu nachfolgend unter 3.6).

3.6 Einführung eines Bußgeldkatalogs

Unter 2.9.1 wurde dargestellt, dass das praktische Bedürfnis nach einem Bußgeldkatalog darin besteht, massenhaft auftretende, gleichgelagerte Sachverhalte mit möglichst geringem Aufwand möglichst gleichmäßig zu erledigen, also zur Verwaltungsvereinfachung und der Wahrung des Gleichheitssatzes beizutragen. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit im Emissionshandel ein derartiges Bedürfnis besteht.

Auch wenn keine offiziellen Zahlen veröffentlicht sind, kann davon ausgegangen werden, dass es jedenfalls teilweise zu einer großen Menge von Fällen kommt. Das gilt insbesondere für Verstöße im Zusammenhang mit der jährlichen Emissionsberichterstattungspflicht, zu der es

laut Auskunft der DEHSt allein für das Berichtsjahr 2023 über 200 Fälle/Verfahren gab.⁴⁶³ Vergleicht man damit z.B. die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren in Baden-Württemberg im Bereich des Artenschutzrechts (12 abgeschlossene Verfahren),⁴⁶⁴ die vom Bußgeldkatalog Umwelt erfasst sind,⁴⁶⁵ so wird deutlich, dass die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren im Emissionshandel nicht gegen einen Bußgeldkatalog spricht.

Fraglich ist aber, inwieweit diese Fälle gleichgelagert sind. So fallen unter Verstöße gegen die Emissionsberichtsspflicht Fälle, in denen der Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet worden ist. Innerhalb dieser Unterfälle wird man von einer Gleichartigkeit sprechen können, und die Gesamtzahl der Fälle zur Emissionsberichtsspflicht spricht dafür, dass es im Ergebnis immer noch eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle gibt. Unklar ist aber, ob dies auch für die anderen bußgeldbewehrten Tatbestände des TEHG und des BEHG angenommen werden kann. Die erhebliche Ausweitung des Anwendungsbereichs sanktions- und bußgeldbewehrter Pflichten durch die neuesten Reformen des Emissionshandels (siehe 1), insbesondere in Bezug auf den Seeverkehr und CBAM, spricht tendenziell aber dafür, dass es auf Dauer eine ausreichende Vielzahl an gleichgelagerten Fällen gibt.

Weiter stellt sich die Frage, inwieweit ein Bedürfnis nach gleichmäßiger Erledigung dieser Fälle besteht, da im Emissionshandel die Besonderheit besteht, dass das UBA nach §§ 35, 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG i. V. mit § 11 Abs. 1 Nr. 4 TEHG die einzige Bußgeldbehörde ist.⁴⁶⁶ Daher sind Abweichungen in der Handhabung zwischen unterschiedlichen Bußgeldbehörden nicht zu befürchten, wie sie etwa dem Ziel einer „landeseinheitlichen Praxis“ in Ziff. 1 der Präambel des Bußgeldkatalogs Brandenburg zugrunde liegen (siehe 2.9.1). Allerdings kann ein Bußgeldkatalog eine gleichartige Erledigung auch innerhalb einer Behörde erleichtern; insofern dominiert allerdings der Aspekt der Verfahrenserleichterung. Auch der Vorteil der Transparenz und Berechenbarkeit bei den Adressaten*Adressatinnen (siehe 2.9.2) besteht unabhängig von der Anzahl der Bußgeldbehörden. Dagegen spielt der Aspekt der geringeren Abweichung innerhalb der Rechtsprechung (siehe 2.9.2) im Emissionshandel ebenfalls eine geringere Rolle, da es entsprechend zur Alleinzuständigkeit des UBA als Bußgeldbehörde nur ein zuständiges (erstinstanzliches) Gericht für Rechtsschutz gegen dessen Entscheidungen gibt, nämlich das Amtsgericht Dessau-Roßlau.⁴⁶⁷ Ein Beispiel für Bußgeldzumessungs-Leitlinien einer bundesweit zuständigen Bußgeldbehörde stellen die aufgrund von § 81d Abs. 4 GWB erlassenen Leitlinien des Bundeskartellamts für Kartellordnungswidrigkeiten dar.⁴⁶⁸

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass ein Bußgeldkatalog für den Emissionshandel perspektivisch grundsätzlich hilfreich sein könnte.

Die inhaltlichen Rahmenbedingungen eines solchen Bußgeldkatalogs sollten sich an dem üblichen Aufbau von Bußgeldkatalogen orientieren und im Einzelnen Besonderheiten des Emissionshandels berücksichtigen.

So sollte dem eigentlichen Bußgeldkatalog ein allgemeiner Teil vorangestellt werden, in dem Grundsatzbestimmungen aufgenommen werden, etwa Begriffsbestimmungen oder der

⁴⁶³ Auskunft der DEHSt vom 24.03.2025

⁴⁶⁴ Siehe dazu Tabelle 20, S. 85 ff. in Sina/Duin/Tröltzsch (2023), Umweltdelikte 2021. Auswertung von Statistiken, UBA-Texte 98/2023.

⁴⁶⁵ Vgl. Abschn. B Ziff. 5 Bußgeldkatalog BW (siehe 2.9.1).

⁴⁶⁶ Siehe dazu für das TEHG Kraft (2022), § 32 Rn. 36; für das BEHG Kraft (2022a), § 22 Rn. 12, der eine spezifische bußgeldrechtliche Zuständigkeitsregelung für wünschenswert hält.

⁴⁶⁷ Siehe zu letzterem Ehrmann (2022), § 32 Rn. 4 Fn. 8; für das BEHG Müller (2022), § 22 Rn. 18.

⁴⁶⁸ Bundeskartellamt, Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren vom 11.10.2021, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt aufgerufen am 21.2.2025).

Anwendungsbereich des Katalogs. Bei den Grundsätzen der Bußgeldbemessung läge es nahe, die fahrlässige Zuwiderhandlung als Regelfall zugrunde zu legen, da Vorsatztaten im Emissionshandel selten sind (siehe 2.4). Allerdings gehen die Bußgeldrahmen des TEHG und BEHG von der vorsätzlichen Begehung aus, so dass ein Anknüpfen an Vorsatztaten auch im Bußgeldkatalog einfacher sein dürfte.

Weiter sollten für den Emissionshandel typische Erhöhungs- und Ermäßigungsgründe (siehe 2.8.3) aufgeführt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Erlangung wirtschaftlicher Vorteile thematisiert werden, und zwar durch Hinweis einerseits auf die Abschöpfung nach § 17 Abs. 4 OWiG, andererseits auf dessen Nichtanwendbarkeit in dem Maße, in dem eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht (siehe 2.8.2).

Die größte Besonderheit des Emissionshandels besteht darin, dass die gesetzlichen Pflichten und infolgedessen auch Verstöße dagegen in der Regel im Unternehmenskontext stattfinden. Daher sollte auf die entsprechende Geltung der §§ 9, 30 und 130 OWiG hingewiesen und festgehalten werden, auf welche Personen in den jeweiligen Konstellationen abzustellen ist (beim subjektiven Tatbestand siehe 2.4.2, bei der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, der Vorwerfbarkeit und den wirtschaftlichen Verhältnissen siehe 2.8.2). Insbesondere sollte darauf hingewiesen werden, dass es in den Konstellationen des § 130 OWiG bei Fahrlässigkeit zu einer zweifachen Halbierung des Bußgeldrahmens nach § 130 Abs. 3 S. 2 i. V. mit § 30 Abs. 2 S. 2 OWiG, §§ 49 TEHG, 22 BEHG, § 17 Abs. 2 OWiG kommen kann: Erstens hinsichtlich des Täters*der Täterin der Zuwiderhandlung, zweitens bzgl. des*der Aufsichtspflichtigen.⁴⁶⁹

Obwohl dies über die eigentliche Bußgeldzumessung hinausgeht, könnte ein Bußgeldkatalog mit Vorgaben für Verfahrensfragen kombiniert werden, z.B. den Voraussetzungen eines Absehens von der Eröffnung oder Fortsetzung eines Bußgeldverfahrens (siehe 3.7). In diesem Fall würde es sich empfehlen, Grundsätze für die Frage, ob gemäß § 30 Abs. 4 OWiG ein verbundenes Verfahren gegen die juristische Person und ihr Organ oder ein selbständiges Verfahren nur gegen die juristische Person eingeleitet wird, aufzunehmen. Z. B. könnte festgelegt werden, dass eine Individualsanktion nicht erforderlich ist und deshalb das verbundene Verfahren gewählt wird, wenn der Täter*die Täterin eine Bereicherung des Verbandes bezweckte oder sonst der Vorwurf gegen ihn*sie gering ist oder die Ermittlung des Täters*der Täterin allenfalls mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre.⁴⁷⁰

Der eigentliche Bußgeldkatalog sollte aus verschiedenen Spalten bestehen, von denen die wichtigsten die jeweiligen Tatbestände und die dafür vorgesehene Geldbuße enthalten. Dazu könnten eine Spalte mit der laufenden Nummerierung und eine weitere für Bemerkungen kommen, ggf. auch eine separate für die Rechtsvorschrift, unter die der jeweilige Tatbestand fällt. In der Spalte mit dem jeweiligen Tatbestand sind die verschiedenen Varianten aufzunehmen, die im Tatbestand aufgeführt sind (z.B. einen Emissionsbericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstatten), die durch praxisnahe Fallgruppen ergänzt werden sollten. Hinsichtlich der Gliederung könnte sich der Bußgeldkatalog an die §§ 49 TEHG, 22 BEHG anlehnen oder eine eigene Gliederung für (stationäre) Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr und Brennstoffemissionshandel vorsehen, wie es das TEHG tut. Bei letztgenanntem Vorgehen könnte den jeweiligen Bereichen eine kurze Vorbemerkung vorangestellt werden, in denen auf die Besonderheiten des jeweiligen Bereichs eingegangen wird.

⁴⁶⁹ Vgl. Rogall (2018), § 130 Rn. 121.

⁴⁷⁰ Vgl. Rogall (2018), § 30 Rn. 165 f.

Als weniger aufwändige Alternative zu einem Bußgeldkatalog kommen **allgemeine Leitlinien für die Bußgeldzumessung** in Betracht, wie sie das Bundeskartellamt für Kartellordnungswidrigkeiten erlassen hat.⁴⁷¹ Entsprechend geringer wäre jedoch die erreichte Verwaltungsvereinfachung.

3.7 Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen

Der **Mehrwert** von verwaltungsinternen ermessenslenkenden Leitlinien dazu, wann im Rahmen des Opportunitätsprinzips von der Verfolgung einer emissionshandelsrechtlichen Ordnungswidrigkeit abgesehen werden soll, bestünde darin, dass eine einheitliche Verwaltungspraxis geschaffen und zugleich Entscheidungsprozesse und damit der Vollzug erleichtert wird. Durch das systematische Absehen von der Verfolgung würden zudem Ressourcen eingespart.

Derartige Verwaltungsvorschriften sollten sinnvollerweise auf folgende Fallgruppen eingehen:

► Hoher Ermittlungs-/Aufklärungsaufwand

- Von der weiteren Verfolgung der Ordnungswidrigkeit wird abgesehen, wenn notwendige *weitere* Ermittlungen unverhältnismäßig erscheinen. Dabei bestimmt sich die Unverhältnismäßigkeit einerseits nach dem Ermittlungsaufwand, andererseits nach der Bedeutung der im Raum stehenden Ordnungswidrigkeit bzw. dem öffentlichen Interesse an ihrer Verfolgung. Allerdings darf eine solcher Einstellungspraxis nicht dazu führen, dass nur noch leicht aufklärbare Bagatellverstöße geahndet werden, während gefährliche Rechtsverstöße unaufgeklärt bleiben.
- Mögliche Kriterien für eine Unverhältnismäßigkeit sind z.B. Ermittlungen im Ausland. Insbesondere Ermittlungen im Nicht-EU-Ausland im Wege der Amts- bzw. Rechtshilfe sind häufig besonders zäh, z.B. wegen Sprachbarrieren oder Korruption bei den ausländischen Behörden. Im Übrigen könnte man nur „leicht“ fahrlässiges Verhalten des Täters in Betracht ziehen (siehe aber die Vorbehalte gegenüber diesem Begriff unten).
- Formulierungsvorschlag:

„Unverhältnismäßigkeit

(1) Die Verfolgung soll unterbleiben, wenn der Aufwand für das Verfahren in keinem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Ordnungswidrigkeit und der zu erwartenden Geldbuße steht.

(2) Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn

(a)

(b)

Dabei ist zu berücksichtigen, ob/dass ...“

⁴⁷¹ Bundeskartellamt, Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren vom 11.10.2021, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt aufgerufen am 21.2.2025).

► Erheblichkeitsschwelle

- Von der weiteren Verfolgung der Ordnungswidrigkeit wird abgesehen, wenn die Ordnungswidrigkeit unerheblich scheint, also ihre Bedeutung und Auswirkungen besonders gering sind und ein nur geringes öffentliches Interesse an ihrer Ahndung besteht.
- Bei Bußgeldtatbeständen im Zusammenhang mit der Berichterstattungspflicht und kostenlosen Zuteilungen z.B. sollte die Ordnungswidrigkeit nur dann weiterverfolgt werden, wenn der **maßgebliche Fehler geeignet** ist, später auch tatsächlich zu einer **erheblich geringeren Abgabe von Berechtigungen** zu führen. Umgekehrt soll die Verfolgung eingestellt werden, wenn aus einem fehlerhaften Bericht nur ganz geringe Minderabgaben bzw. Überzuteilungen resultieren.⁴⁷²
- Formulierungsvorschlag:

„Geringfügigkeit der Ordnungswidrigkeit

(1) Von der Verfolgung soll abgesehen werden, wenn die Ordnungswidrigkeit als geringfügig einzustufen ist und das öffentliche Interesse an der Verfolgung gering ist.

(2) Dies ist insbesondere der Fall, wenn

(a) der Verstoß erstmalig begangen wurde und keine erheblichen Folgen hatte;

(b)

(c)“

► Mithilfe bei der weiteren Aufklärung der Ordnungswidrigkeit bzw. freiwillige Aufgabe der Zuwiderhandlung

- Von der weiteren Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit könnte auch abgesehen werden, wenn der Täter*die Täterin eines Dauerdelikts die Zuwiderhandlung freiwillig aufgibt, bevor die Ordnungswidrigkeit beendet ist. Es handelt sich dabei um eine rückttrittsähnliche Einstellung des tatbestandlichen Verhaltens.⁴⁷³ Bei einer fehlerhaften Berichterstattung könnte dies z.B. eine Selbstanzeige nebst Nachreichung eines korrigierten Berichts sein. Nach Tatbeendigung bzw. bei Nicht-Dauerdelikten könnte dagegen von der Verfolgung abgesehen werden, wenn der Täter*die Täterin an der Aufklärung der Ordnungswidrigkeit in besonderer Weise aktiv mitwirkt.
- Diese Fallgruppe sollte aber unanwendbar bleiben für besonders schwerwiegende Ordnungswidrigkeiten (z.B. absichtliche oder wiederholte Begehung) und auch, wenn nachträglich eintretende Mitteilungs- oder Anzeigepflichten verletzt werden (z.B. § 20 Abs. 2, § 41 Abs. 1 Satz 4, § 20 Abs. 5 Satz 1 TEHG (vgl. Ordnungswidrigkeiten nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 und 3). Denn in diesen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an der Ahndung der Ordnungswidrigkeit die Vorteile einer Einstellung.
- Formulierungsvorschlag:

⁴⁷² Diese Fallgruppe ergibt nur Sinn, wenn man nicht die Ansicht vertritt, dass eine entsprechende Einschränkung bereits im Wortlaut der Bußgeldtatbestände angelegt ist, siehe dazu oben unter 2.10.2, Fn. 337 und 338.

⁴⁷³ Vgl. Mitsch (2018), § 17 Rn. 62.

„Freiwillige Aufgabe der Zuwiderhandlung oder erhebliche Mitwirkung bei der Aufklärung

Bei einer aktiven Mitwirkung des Betreibers, die zur Aufklärung der Ordnungswidrigkeit erheblich beiträgt, soll eine Einstellung in Betracht gezogen werden. Entsprechendes gilt im Fall, dass der Betreiber die Zuwiderhandlung freiwillig aufgibt, bevor sie beendet ist.

Dies gilt nicht

(a) in Fällen besonders schwerwiegender Ordnungswidrigkeiten, insbesondere nicht, wenn die Tat absichtlich oder wiederholt begangen wurde.

(b) wenn der Betreiber nach Begehung der Ordnungswidrigkeit nachträglich eintretende Mitteilungs- oder Anzeigepflichten verletzt.“

► Verjährung

- Bei drohender Verjährung und gleichzeitig geringer Bedeutung der Ordnungswidrigkeit soll das Verfahren eingestellt werden, da das öffentliche Interesse an der Ahndung gering ist und mit Blick auf weiteren Ermittlungsaufwand nicht opportun erscheint.

Weitere Fallgruppen könnten zwar in Betracht kommen (siehe sogleich). Aus den jeweils dargestellten Gründen scheint ihre Aufnahme in die Leitlinien jedoch aus unserer Sicht nicht sinnvoll:

► Nur leicht fahrlässiges Verhalten

- Es bestehen deutliche Schwierigkeiten, den Begriff „leichte Fahrlässigkeit“ überhaupt zu definieren, insbesondere mit Blick auf Unklarheiten und Meinungsstreite in Literatur und Rechtsprechung (siehe oben 2.10.2).
- Durch diese Fallgruppe würden zusätzliche Abgrenzungsprobleme entstehen, die wiederum den Vollzug erschweren.
- Im Kontext einer Ahndung von Aufsichtspflichtverletzungen nach § 130 OWiG ist der Nachweis der Aufsichtspflichtverletzung nicht leicht zu erbringen. Bei mangelnder Beweisbarkeit ist aber die Einstellung des Verfahrens nach § 46 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 170 Abs. 2 StPO vorrangig, sodass für einen separaten Einstellungsgrund wenig Anwendungsraum bleibt.

► Erhebliche Mitverursachung durch andere Personen bei einem fehlerhaften oder nicht rechtzeitig abgegebenen Emissionsbericht.

- Da die Emissionsberichterstattung häufig delegiert wird, kommt es vor, dass ein Fehler im Bericht bzw. die verzögerte Abgabe auf Beiträgen von Mitarbeitenden unterhalb der Leitungsebene beruht, dies von der Leitungsperson aufgrund einer Aufsichtspflichtverletzung jedoch nicht erkannt wird. Diese Mitverursachung des*der Mitarbeitenden kommt jedoch nicht als Einstellungsgrund in Betracht, da sie gerade eine objektive Bedingung der Ahndbarkeit nach § 130 OWiG darstellt (siehe 2.3.1.)
- Denkbar ist dagegen, dass ein fehlerhafter oder verspäteter Bericht durch die externe Prüfstelle bei ihrer Prüfung insoweit mitverursacht wurde, als der vom Betreiber oder dem*der leitenden Mitarbeitenden verursachte Fehler nicht gesehen wurde oder sogar vertieft wurde. Ein Absehen von der Verfolgung würde das Vertrauen des Betreibers in

die Prüfung der Prüfstelle schützen. Gegen eine solche Fallgruppe spricht aber, dass es besonders schwer sein dürfte zu bewerten, wann diese Mitverursachung „erheblich“ genug ist, um ein Absehen von der Verfolgung insgesamt zu rechtfertigen. Diese Bewertungsfrage beantworten zu müssen, würde für den Vollzug eine zusätzliche Hürde darstellen, sodass diese Fallgruppe in Leitlinien nicht sinnvoll erscheint. Jedenfalls ist ein Absehen von der Verfolgung dann nicht sachgerecht, wenn die Prüfstelle vorsätzlich getäuscht wurde. Damit läge ein erhebliches Verhaltensunrecht vor, so dass ein Vertrauen in die Prüfleistung der Prüfstelle nicht mehr schützenswert wäre.

3.8 Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens

3.8.1 Einführung von Schwellenwerten durch den deutschen Gesetzgeber

Wie unter 2.11 dargestellt, kennt das geltende Emissionshandelsrecht lediglich im Bereich des nEHS eine indirekte Bagatellschwelle von 1 t/CO₂, die zudem darauf beruht, dass es Emissionszertifikate nur für volle Tonnenmengen gibt. Da der nEHS im Gegensatz zum EU-ETS 1 nicht europarechtlich vorgeprägt ist, könnte der deutsche Gesetzgeber an sich einen höheren Schwellenwert für die Einleitung von Sanktionsverfahren nach § 21 BEHG wegen eines Verstoßes gegen die Abgabepflicht festlegen. In Anbetracht der bevorstehenden Überführung des nEHS in den EU-ETS 2 zum 1.1.2027 würde sich eine derartige Gesetzesänderung aber nur lohnen, wenn für den Zeitraum danach eine entsprechende Änderung des EU-Rechts erreicht werden könnte. Darauf wird nachfolgend eingegangen.

3.8.2 Hinwirken auf Änderungen des europäischen Emissionshandelsrechts zur Einführung von Schwellenwerten

Die Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht nach § 46 Abs. 1 TEHG für den EU-ETS 1 und den EU-ETS 2 könnte nur durch die europäischen Rechtsetzungsorgane erfolgen. Im Rahmen der Mitwirkung Deutschlands bei der Willensbildung der EU könnten die deutschen Vertreter*innen in den EU-Gremien auf die Einführung derartiger Schwellenwerte hinwirken.

Für die prinzipielle Möglichkeit, Maßnahmen wie Schwellenwerte einzuführen, spricht, dass der EuGH in seinem Billerud-Urteil dem Unionsgesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum eingeräumt hat.⁴⁷⁴ Genauso wie es der Unionsgesetzgeber bisher für erforderlich halten konnten, die Abgabepflicht schlüssig und konsequent durchzusetzen, vor allem in der Einführungsphase des Emissionshandels, wäre er berechtigt, diesen strikten Ansatz in einem inzwischen etablierten System aufzulockern, sofern er dafür gute Gründe geltend machen kann. Vorab müsste aber geklärt werden, inwieweit die Festlegung von Schwellenwerten überhaupt sinnvoll erscheint.

Hinter der Einführung von Schwellenwerten steht die Überlegung, nicht bei jedem Verstoß gegen die Abgabepflicht automatisch ein Sanktionsverfahren einzuleiten, sondern erst ab einer gewissen Schwere des Verstoßes. Dabei könnte es einerseits darum gehen, die Ressourcen der zuständigen Behörde an Personal und Zeit zu schonen, um sie gezielter in den schwerwiegenderen Fällen einzusetzen. Diese Entlastungsfunktion findet sich im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts, wo in geringfügigen Fällen mit Zustimmung der betroffenen Person eine Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen werden kann (§ 56

⁴⁷⁴ EUGH, Urteil vom 17.10.2013, Rs. C-203/12 – „Billerud“, Rn. 35, 39.

OWiG).⁴⁷⁵ Aber auch das EU-Recht sieht in anderen Bereichen des Umweltrechts vor, dass knappe Ressourcen gezielt eingesetzt werden, indem Kontrollen der Mitgliedstaaten bei der Anlagen- und Abfallverbringungsüberwachung auf der Grundlage von Risikobewertungen erfolgen.⁴⁷⁶ Für die DEHSt wäre eine derartige Entlastungsfunktion vor dem Hintergrund der erheblichen Ausweitung des Anwendungsbereichs sanktions- und bußgeldbewehrter Pflichten durch die neuesten Reformen des Emissionshandels (siehe 1) grundsätzlich hilfreich. Bei der Zahlungspflicht besteht jedoch die Besonderheit, dass sie nach §§ 46 Abs. 1 Satz 5 TEHG, 21 Abs. 1 Satz 4 BEHG auf Abweichungen von der Menge der laut verifiziertem Emissionsbericht abzugebenden Berechtigungen oder Emissionszertifikate begrenzt ist (siehe 2.11) und die Feststellung dieser Abweichung keinen nennenswerten Aufwand verursacht. Zugleich bleibt die Pflicht zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten zur Deckung der von der Prüfstelle ermittelten Emissionen nach §§ 46 Abs. 3 TEHG, 21 Abs. 3 BEHG und der damit verbundene Vollzugsaufwand bestehen. Der Gesichtspunkt des gezielten Einsatzes knapper Ressourcen kann für die Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht somit nicht geltend gemacht werden.

Als mögliche Begründung für die Einführung von Schwellenwerten bleibt damit nur der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dieser ist sowohl von der Rechtsprechung als auch von der Literatur angeführt worden, um die bestehende Zahlungspflicht und seine Grenzen zu rechtfertigen oder zu kritisieren (siehe 2.11). In der vorliegenden Konstellation könnte er herangezogen werden, um die Anwendung der verschuldensunabhängigen Zahlungspflicht bereits bei geringfügigen Abweichungen der abgegebenen von der verifizierten Emissionsmenge zu hinterfragen. Allerdings folgt aus einer geringfügigen Abweichung von der abzugebenden Menge automatisch auch eine entsprechend geringe Gesamthöhe der Zahlung, so dass die Notwendigkeit einer „Bagatellgrenze“ nicht so recht einleuchtet. Auch der o.g. Umstand, dass die Anzahl der abzugebenden Berechtigungen oder Emissionszertifikaten durch den verifizierten Emissionsbericht eindeutig festgelegt wird, spricht nicht für das Bedürfnis, einen Schwellenwert einzuführen. Gegen die Einführung von Schwellenwerten spricht schließlich, dass dies die Funktion der Zahlungsverpflichtung als präventives Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht (siehe 2.2.2; 2.11) abschwächen würde. Konkret würde der zusätzliche wirtschaftliche Anreiz zur Durchsetzung des Emissionshandels⁴⁷⁷ unterhalb des Schwellenwerts entfallen und könnte so zu einem nachlässigeren Compliance-Verhalten der Unternehmen führen.

Es sind somit keine einleuchtenden Gründe ersichtlich, Schwellenwerte für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht einzuführen.

Auf die mögliche Ausgestaltung solcher Schwellenwerte kommt es folglich nicht an. Hinzuweisen ist insoweit nur darauf, dass der o.g. Umstand, dass die Anzahl der abzugebenden Berechtigungen oder Emissionszertifikaten durch den verifizierten Emissionsbericht eindeutig festgelegt wird, eine Ausgestaltung einfach machen würde, sei es als feste Tonnenzahl oder als prozentualer Anteil an den berichteten Emissionen einer Anlage.

⁴⁷⁵ Vgl. Kraatz (2023), § 14 Rn. 47.

⁴⁷⁶ Siehe Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie 2010/75/EG vom 24.11.2010 über Emissionen aus Industrie und Tierhaltung, ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1785 vom 24.4.2024, ABl. L 1785 vom 15.7.2024, S. 1; Art. 50 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EG) 1013/2006 vom 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2015/2002 der Kommission vom 10. November 2015, ABl. L 294 vom 11.11.2015, S. 1 (jetzt ersetzt durch Art. 62 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/1157 vom 11.4.2024, ABl. L 1157 vom 30.4.2024, S. 1).

⁴⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 15/2328, S. 16, zitiert in BVerwG, NVwZ 2014, 939 Rn. 23.

3.9 Vorschläge zu Fällen mit Auslandsbezug

Aufgrund der oben unter 2.12.3 und 2.12.4.1 beschriebenen Meinungsstreite erscheint eine gesetzliche Klarstellung in folgenden Fällen sinnvoll:

- ▶ **Anwendbarkeit von § 132 StPO** (i.V. mit § 46 OWiG), wenn sich der Täter*die Täterin nicht in Deutschland aufhält? Eine solche Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 132 StPO erfolgen.
- ▶ **Verhältnis zwischen § 46 OWiG i.V. mit § 132 StPO und § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG**, wenn es um die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten geht? Eine Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 51 OWiG erfolgen.

Diese Klarstellungen hätten den **Mehrwert**, dass sowohl für die vollziehende Behörde als auch betroffene Unternehmen Rechtsklarheit über die genannten Fragestellungen eintreten würde.

Darüber hinaus kommt in Betracht, für Unternehmen mit Sitz im Ausland die **Pflicht einzuführen, im Inland einen*eine (Zustellungs-)Bevollmächtigten*(Zustellungs-)Bevollmächtigte anzugeben**. Dies ist beispielsweise im Abfallrecht in § 25 Abs. 1 Nr. 5 KrWG vorgesehen. Diese Regelung verlangt in Umsetzung der entsprechenden unionsrechtlichen Rechtsgrundlage,⁴⁷⁸ dass Hersteller, die keine Niederlassung im Geltungsbereich des KrWG haben, eine bevollmächtigte Person bestellen müssen, die die Pflichten des Herstellers wahrnimmt. Die Vorschrift bezweckt unter anderem den effektiven behördlichen Vollzug geltender Vorgaben zur Produktverantwortung als Teil der Herstellerpflichten; insbesondere können die zuständigen Behörden so eventuell erforderlich werdende behördliche Anordnungen einfacher adressieren und vollziehen.⁴⁷⁹ Genau dieses Ziel sollte auch eine entsprechende emissionshandelsrechtliche Regelung in BEHG und TEHG verfolgen. Insoweit sollte im Fall der Neuregelung im Emissionshandelsrecht direkt klargestellt werden, dass die Tatbestandsvoraussetzung, dass der*die entsprechend benannte Bevollmächtigte seinen*ihren Sitz bzw. seine*ihre Niederlassung in Deutschland hat, nur erfüllt ist, wenn es ihm*ihr auch tatsächlich möglich ist, seine*ihre emissionshandelsrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Dies würde insbesondere erfordern, dass auch **de facto eine Zustellungsmöglichkeit besteht**. Für eine wirksame Zustellung ist wiederum zumindest ein Geschäftsraum erforderlich, an dem eine Zustellung an den vertretenen Betreiber bewirkt werden kann.⁴⁸⁰ Ein weiteres Beispiel für die Verpflichtung, eine (empfangs-)bevollmächtigte Person anzugeben, ist § 123 AO, wobei hier nur Beteiligte des Steuerverfahrens adressiert werden, die ihren Sitz außerhalb der EU bzw. außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums haben.⁴⁸¹

Flankierend zu einer Pflicht des Betreibers, eine (zustellungs-)bevollmächtigte Person zu benennen, erscheint es dann auch sinnvoll, einen **an die bevollmächtigte Person im Inland gerichteten neuen Bußgeldtatbestand** zu schaffen, wie dies für den*die zuvor beschriebenen

⁴⁷⁸ Art. 8a Abs. 5 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL), ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2023, ABl. L 191 vom 28.07.2023, S. 1.

⁴⁷⁹ Beckmann (2024), § 25 Rn. 74 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/19373, S. 63.

⁴⁸⁰ Vgl. für das Abfallrecht Beckmann (2024), § 25 Rn. 77 mit Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung zu § 25 Abs. 1 Nr. 5 KrWG.

⁴⁸¹ § 123 AO verpflichtet Beteiligte im Steuerverfahren, die keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, Sitz oder Geschäftsleitung im Inland, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem Staat, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum anwendbar ist, haben, der Finanzbehörde auf Verlangen innerhalb einer angemessenen Frist eine empfangsbevollmächtigte Person im Inland zu benennen. Unterlässt sie dies, so gilt ein an sie gerichtetes Schriftstück einen Monat nach der Aufgabe zur Post und ein elektronisch übermitteltes Dokument am vierten Tage nach der Absendung als zugegangen. Dies gilt nicht, wenn feststeht, dass das Schriftstück oder das elektronische Dokument den Empfänger*die Empfängerin nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt erreicht hat. Auf die Rechtsfolgen der Unterlassung ist der*die Beteiligte hinzuweisen.

abfallrechtlichen Bevollmächtigten*Bevollmächtigte mit § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG geschehen ist.⁴⁸² So könnten zugleich Verstöße der bevollmächtigten Person gegen ihre eigenen Pflichten geahndet werden.

Eine noch umfassendere Erweiterung könnte darin bestehen, einen*eine „**emissionshandelsrechtlichen Beauftragten*emissionshandelsrechtliche Beauftragte**“ nach dem Vorbild des*der sogenannten steuerlichen Beauftragten einzuführen. Dieses in § 8 Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) geregelte Konzept sieht vor, dass der*die steuerliche Beauftragte das Luftverkehrsunternehmen bei der Erfüllung seiner steuerlichen Rechte und Pflichten vertritt. Dabei muss er*sie die Pflichten des Luftverkehrsunternehmens als eigene erfüllen, hat zugleich aber auch die gleichen Rechte wie das vertretene Unternehmen (vgl. § 8 Abs. 1 LuftVStG). Damit wird der*die steuerliche Beauftragte vollumfänglich in das Steuerpflichtverhältnis eingebunden und ist Ansprechpartner*in für das zuständige Hauptzollamt.⁴⁸³ Diese Rolle führt dazu, dass die ursprünglich an das betreffende Luftverkehrsunternehmen gerichteten Schreiben und Verwaltungsakte grundsätzlich an den steuerlichen Beauftragten*die steuerliche Beauftragte als Vertreter*in adressiert werden müssen, ohne dass es einer weiteren Benennung als empfangsbevollmächtigte Person nach dem oben genannten § 123 AO bedarf. Sogar die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes an einen steuerlichen Beauftragten*eine steuerliche Beauftragte ist dem Luftverkehrsunternehmen gegenüber wirksam.⁴⁸⁴ Übertragen auf den Emissionshandel hätte eine solche Figur den Vorteil, dass die Pflichtenerfüllung nicht mehr aufwändig im Ausland durchgesetzt und Ordnungswidrigkeiten nicht mehr aufwändig im Ausland ermittelt und geahndet werden müssten. Insbesondere das schriftliche Anhörungsverfahren und die Zustellung des Bußgeldbescheids wären deutlich einfacher durchzuführen. Gegen die Einführung eines*einer „emissionshandelsrechtlichen Beauftragten*emissionshandelsrechtliche Beauftragte“ spricht aber, dass die emissionshandelsrechtlichen Pflichten eng – wohl auch enger als steuerrechtliche Pflichten – mit dem tatsächlichen Betrieb der Unternehmen verzahnt sind: Die Überwachung von und Berichterstattung über freigesetzte Emissionen verlangt unmittelbare Betriebskenntnisse. Zentral für den emissionshandelsrechtlichen Vollzug sind insoweit auch die entsprechenden Anzeige- und Mitteilungspflichten. Wäre dabei eine im Inland sitzender, also nicht in den Betrieb involvierte beauftragte Person verantwortlich für die Pflichtenerfüllung, birgt dies ein Risiko der Fehlinformation, da sämtliche Angaben „über Eck“ weitergeleitet werden müssten. Den emissionshandelsrechtlichen Betreibern dieses Risiko bei der Pflichtenerfüllung aufzuerlegen, scheint eher schwer zu rechtfertigen.

Neben den zuvor beschriebenen Weiterentwicklungsoptionen auf gesetzlicher Ebene bietet es sich an, einen **Leitfaden** als weitere Hilfe für den Vollzug zu erstellen. Darin könnten z.B. folgende Themen erfasst sein:

- ▶ **„Zustellung im Ausland Schritt für Schritt“:** Hier könnte für die betroffenen Sachbearbeitenden übersichtlich beschrieben werden, welche Schritte erforderlich sind, wenn ein Dokument im Ausland zugestellt werden soll. Die Hinweise sollten dabei auf Besonderheiten jeweils für die Zustellung im EU- und im Nicht-EU-Ausland eingehen. Auch sollte dargestellt werden, welche internationalen Abkommen nach Rechtsauffassung der

⁴⁸² Vgl. Beckmann (2024), § 25 Rn. 75.

⁴⁸³Siehe Bundesministerium der Finanzen, Durchführungsbestimmungen zur Luftverkehrsteuer, Stand: Juli 2017, Ziffern 123 und 124, https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Vorschriften/Verkehrsteuern/luftverkehrsteuer_durchfuehrungsbestimmungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt aufgerufen am 03.03.2025).

⁴⁸⁴ Ebenda, Ziff. 214 Satz 4.

DEHSt im Rahmen der Zustellung nach §§ 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG gelten. Beispielsweise könnten folgende Schritte beschrieben werden:⁴⁸⁵

- Schritt 1: Versuch der unmittelbaren Zustellung per Post gemäß § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG; diese Art der Zustellung ist die einfachste und sollte daher im Ausgangspunkt gewählt werden.
 - Schritt 1.1: Prüfung, ob eine unmittelbare Zustellung per Post im jeweiligen Empfangsstaat völkerrechtlich zulässig ist, d.h. Prüfung, welche internationalen Abkommen gelten, also vom betreffenden Staat unterzeichnet wurden. Im Fall von verwaltungsrechtlichen Abkommen erfordert dies auch zu prüfen, ob der betreffende Staat eine Anwendbarkeit auf das Ordnungswidrigkeitenverfahren erklärt hat; Anhaltspunkte geben die Länderlisten des BMF sowie im Anhang der RiVAST. Auch könnte es hilfreich sein, frühzeitig Kontakt mit der Deutschen Post aufzunehmen, um nachzuvollziehen, mit welchen Ländern, sie für Zustellungen kooperiert.
 - Schritt 1.2: Aufgabe der Zustellung per Post mittels Einschreiben per Rückschein;
- Schritt 2 (wenn Zustellung per Post nicht erfolgreich): Versuch der behördlichen Zustellung unter Zuhilfenahme der ausländischen Behörde
 - Schritt 2.1: Überprüfen, welche Behörde im betreffenden Ausland für den Vollzug von Ordnungswidrigkeit zuständig ist;
 - Schritt 2.2: Ersuchen um Amtshilfe bei der zuständigen Behörde;
 - Schritt 2.3: Anordnung gegenüber betreffendem Unternehmen, eine zustellungsbevollmächtigte Person im Inland zu benennen (sofern es der Rechtsansicht der DEHSt entspricht, dass § 51 OWiG i.V. mit § 9 Abs. 3 VwZG greift und nicht § 46 OWiG i.V. mit § 132 Abs. 1 Nr. 2 StPO vorrangig ist);
 - Schritt 2.4: Überprüfen, ob die Zustellung, so wie sie nach ausländischem Recht durchgeführt wird auch nach den Prinzipien des deutschen Rechts eine wirksame Zustellung darstellt;
- ▶ **Ermittlungsmaßnahmen innerhalb der EU:** Hier könnte vereinfacht dargestellt werden, welche Möglichkeiten im EU-Ausland nach der EEA-Richtlinie bestehen (spiegelbildlich zu den §§ 91a ff. IRG), z.B.
 - dass eine EEA nur möglich ist, wenn die in der EEA angegebene(n) Ermittlungsmaßnahme(n) in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall unter denselben Bedingungen hätte(n) angeordnet werden können (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b) EEA-Richtlinie);
 - dass grundsätzlich die von der inländischen Vollzugsbehörde anvisierte Ermittlungsmaßnahme in der Form der EEA ohne jede weitere Formalität anerkannt und in derselben Weise und unter denselben Modalitäten vollstreckt wird, als wäre die betreffende Ermittlungsmaßnahme von einer Behörde des Vollstreckungsstaats angeordnet worden (vgl. Art. 9 EEA-Richtlinie);
 - dass die ausländische Vollstreckungsbehörde nur in bestimmten Ausnahmefällen andere als die gewünschten Maßnahmen ergreifen kann (vgl. Art. 10 EEA-Richtlinie).

⁴⁸⁵ Um zu weitreichende Wiederholungen zu vermeiden, werden im Folgenden nur einzelne mögliche Schritte dargestellt. Eine umfassendere Darstellung der Rechtslage ist bereits oben unter 2.12.2 und 2.12.4 erfolgt.

Dabei könnte auch, auf einzelne, in der Praxis relevante Mitgliedstaaten näher eingegangen werden und überprüft werden, in welcher konkreten Form die EEA-Richtlinie dort umgesetzt wurde.

- ▶ **Vollstreckung im EU-Ausland:** Hier könnte vereinfacht dargestellt werden, wie die Vollstreckung auf Grundlage des EU-Vollstreckungsabkommens bzw. des Rahmenbeschlusses Geldes in anderen Mitgliedstaaten erfolgen kann. Insoweit müsste insbesondere darauf hingewiesen werden, dass die Vollstreckung von der beiderseitigen Sanktionierbarkeit abhängig gemacht werden kann, mit der Folge, dass überprüft werden muss, ob der betreffende Mitgliedstaat einen entsprechenden Bußgeldtatbestand geregelt hat wie jener, der über den rechtskräftigen Bescheid vollstreckt werden soll.

Ein solcher Leitfaden hätte zunächst den **Mehrwert**, dass der aktuelle Kenntnisstand und die aktuelle Vollzugspraxis innerhalb der DEHSt festgehalten würde, sodass nicht in jedem neuen (problematischen) Fall mit Auslandsbezug sämtliche rechtliche Aspekte erneut untersucht werden müssen. Auch könnte so ein besserer Kenntnisstand der sachbearbeitenden Behördenmitarbeitenden beim Betreiben von Zustellungsverfahren und Ermittlungs- bzw. Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland erreicht werden. Dadurch könnten auch ggf. bestehende Hemmungen abgebaut werden.

3.10 Zusammenfassung der Weiterentwicklungsvorschläge

3.10.1 Vorschläge zu Bußgeldern gegen juristische Personen und Personenvereinigungen

Regelungsvorschläge

Um einen Anreiz für Unternehmen zu setzen, verstärkt in Compliance-Maßnahmen zu investieren, sollte die Einführung („Vortat-Compliance“) oder die Verbesserung eines vorhandenen Compliance-Systems nach einer Zuwiderhandlung („Nachtat-Compliance“) als Milderungsgrund („**Compliance-Defence**“) gesetzlich anerkannt werden. Als Vorbild bietet sich § 81d Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 5 GWB an. In Anlehnung an § 81d GWB könnte die Compliance-Defence in einer Regelung zur Zumessung der Geldbuße in das TEHG aufgenommen werden, sofern nicht im Zuge der Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU (2024/1203) eine entsprechende Regelung für Unternehmenssanktionen im Allgemeinen beschlossen wird. Die Höhe der Bußgeldminderung könnte in Leitlinien der DEHSt, etwa einem Bußgeldkatalog, typisiert werden (siehe 3.10.5).

Verbesserung des Vollzugs

Sollte eine gesetzliche Anerkennung der Compliance-Defence nicht durchsetzbar sein, könnte sie in Leitlinien der DEHSt auf der Vollzugsebene berücksichtigt werden. Daneben empfiehlt es sich, bei Zuwiderhandlungen im Rahmen einer Aufgabendelegation die Unternehmensleitung anzuhören und Compliance-Maßnahmen einzufordern, um künftige Verstöße zu unterbinden. Soweit möglich, könnte die DEHSt den Unternehmen dabei auch Hinweise geben, was diese zukünftig besser machen könnten. Außerdem könnte die DEHSt ihre Überwachungsbefugnisse nach §§ 12 Abs. 2 und 3 TEHG, 14 Abs. 2 BEHG häufiger nutzen, z.B. stichprobenartig, was allerdings entsprechende Ressourcen voraussetzt.

3.10.2 Vorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit und zu (vermeintlichen) Rechtsirrtümern in einem besonders technisch geprägten, komplexen Bereich

Da das Vorliegen des Vorsatzes beim Täter*bei der Täterin in jedem Verfahren einzelfallabhängig nachgewiesen werden muss, helfen gesetzliche Regelungsvorschläge zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit nicht weiter. Entsprechendes gilt für die Feststellung von Irrtümern auf Vorsatz- bzw. Schuldebene.

Als Hilfestellung für den Vollzug kommt aber ein **Leitfaden** in Betracht, der Abgrenzungskriterien, ggf. mit Beispielfällen, speziell für emissionshandelsrechtliche Bußgeldtatbestände enthält. Dabei könnte auf Besonderheiten bei bestimmten Ordnungswidrigkeiten eingegangen werden, sowie nach verschiedenen Typen von Tätern*Täterinnen (Unternehmen, leitende bzw. vertretungsberechtigte Mitarbeitende, einfache Mitarbeitende) unterschieden werden. Der Leitfaden würde sich sowohl an die Mitarbeitende der DEHSt als auch an die betroffenen Unternehmen, die dadurch in transparenter Weise über die (Rechts)Ansichten der DEHSt informiert werden würden, richten.

Beispielsweise könnte ein **Leitfaden** Folgendes enthalten (dazu näher 3.2):

- ▶ Anhaltspunkte für und gegen Vorsatz in besonders praxisrelevanten Konstellationen, z.B. besondere Kenntnisse bzw. ein hoher Vertrautheitsgrad mit den für die Emissionsberichterstattung erforderlichen technischen Vorrichtungen oder die Orientierung an einem vorhandenen Compliance-System;
- ▶ Die Darstellung häufig auftretender Verbotsirrtümer und Hinweise, wie diese vermieden werden können;
- ▶ Anhaltspunkte für einen unvermeidbaren Verbotsirrtum;
- ▶ Besonderheiten bei der Aufgabendelegation.

Der **Mehrwert** eines solchen Leitfadens hängt davon ab, wie hilfreich er tatsächlich für die DEHSt einerseits und die Unternehmen andererseits wäre. Hinsichtlich der Wirkung auf Unternehmen wäre problematisch, dass einige Anhaltspunkte für das Vorliegen von Vorsatz, insbesondere besonders vertiefte Kenntnis der bzw. hoher Vertrautheitsgrad mit den technischen Vorrichtungen, kontraproduktiv wirken könnten, indem der Eindruck entsteht, Schulungen und andere Maßnahmen zur Erlangung vertiefter Kenntnisse seien eher schädlich als erwünscht. Für die DEHSt hängt der Mehrwert eines Leitfadens in erster Linie davon ab, wie häufig Abgrenzungsfragen und Irrtumsproblematiken in der Praxis vorkommen. Sollten Vorsatztaten eher selten in Betracht kommen, wofür neben Compliance-Maßnahmen der Unternehmen das generelle Überwiegen von Fahrlässigkeit in der Rechtspraxis zu Ordnungswidrigkeiten spricht, könnte alternativ überlegt werden, einen Leitfaden mit Anhaltspunkten zur Feststellung des Fahrlässigkeitsvorwurfs zu erstellen.

3.10.3 Vorschläge zur Beteiligung externer Prüfstellen

Sinnvoll wäre zunächst eine **Klarstellung im Rahmen von § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG**, dass Wirtschaftsprüfer*innen und andere externe sachverständige Personen, die von Gesetzes wegen in die Pflichtenerfüllung einzubinden sind (also auch im Rahmen der Emissionsberichterstattung), nicht zu demjenigen Personenkreis gehören, dessen Handeln der betroffenen juristischen Person gemäß § 30 Abs. 1 OWiG zugerechnet werden kann. Damit stünde fest, dass Bußgelder nicht gegen Unternehmen für (eindeutige) Fehler der Prüfstellen verhängt werden können. Dagegen dürfte der Mehrwert einer Klarstellung, dass die Formulierung in §§ 14 Abs. 3 TEHG, 15 Abs. 1 Satz 3 BEHG („Die Prüfstelle nimmt die ihr

zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.“) die Amtshaftung des Staates ausschließt, angesichts der nahezu einstimmigen Literatur hierzu gering sein.

Denkbar wäre weiterhin, ein **Gutgläubenselement** in die Sanktionsvorschriften der §§ 46 TEHG und 21 BEHG aufzunehmen mit der Folge, dass ein offensichtlich fehlerhafter Prüfbericht die Sanktionsmöglichkeit nur dann entfallen lässt, wenn der Betreiber bzw. mit der Berichterstattung befasste, leitende Mitarbeitende gutgläubig bzgl. der Fehlerfreiheit waren. Dagegen sprechen jedoch mehrere Gründe wie das Erfordernis einer vorherigen Anpassung der EH-RL und der Umstand, dass damit der originäre Zweck der Einschaltung einer externen und unabhängigen Prüfstelle, eine größere Richtigkeitsgewähr im Vergleich zur Eigenüberwachung des Betreibers zu erreichen, konterkariert würde.

Dagegen ist es nach überzeugender Ansicht nach geltendem Recht möglich, gegen Unternehmen oder ihre leitenden Mitarbeitenden Bußgelder wegen fehlerhafter Emissionsberichte zu verhängen, wenn sie Fehler der Prüfstellen auf vorwerfbare Weise verursacht haben. Da dies jedoch umstritten ist, erscheint eine **gesetzliche Klarstellung** sinnvoll, dass – anders als für die Zahlungspflicht – eine bußgeldbewehrte Ahndung von Fehlern der Betreiber bzw. leitenden Mitarbeitenden *nicht* durch eine (fehlerhafte) Verifizierung des Emissionsberichts durch die Prüfstelle ausgeschlossen ist. Dies ändert nichts an der Herausforderung für die Vollzugspraxis, neben dem objektiven Vorliegen eines Fehlers auch vorwerfbares Handeln (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) nachzuweisen.

3.10.4 Vorschläge zu Minderungs- und Schärfungsgründen bei der Bußgeldbemessung

Regelungsvorschläge

Unter 3.10.1 wurde bereits vorgeschlagen, die Compliance-Defence als gesetzlichen Minderungsgrund bei der Bußgeldbemessung anzuerkennen. Sofern dies im TEHG erfolgt, sollten in Anlehnung an § 81d Abs. 1 S. 2 GWB die neben der Compliance-Defence wichtigsten Minderungs- und Schärfungsgründe bei Verstößen gegen § 49 TEHG aufgelistet werden:

- ▶ Der Umfang der erlangten Vorteile bzw. der Schadenshöhe, insb. der Wert eingesparter oder kostenlos erlangter Emissionsberechtigungen oder -Zertifikate;
- ▶ Die Dauer der Ordnungswidrigkeit;
- ▶ Die Häufigkeit bisheriger vergleichbarer Verstöße, für die kein Verwertungsverbot besteht;
- ▶ Das Nachtatverhalten über die erstmalige Einrichtung oder Verbesserung eines Compliance-systems hinaus;
- ▶ Die Motivation des Täters*der Täterin, etwa ein Handeln zur Vermeidung notstandsähnlicher wirtschaftlicher Zwangslagen.

Im Rahmen einer derartigen Regelung sollte zudem klargestellt werden, dass die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils nach § 17 Abs. 4 OWiG nicht anwendbar ist, soweit eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht (siehe 2.8.2). Darüber hinaus könnte vergleichbar zu § 81d Abs. 2 S. 1 GWB klargestellt werden, dass für die Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung maßgeblich sind (siehe zu Letzterem 2.8.2).

Sollte die Compliance-Defence dagegen im Rahmen einer umfassenden Regelung zu Unternehmenssanktionen im Rahmen der Umsetzung der novellierten Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU als Minderungsgrund aufgenommen werden, ist eine zusätzliche Regelung typischer emissionshandelsrechtlicher Minderungs- und Schärfungsgründe entbehrlich.

Verbesserung des Vollzugs

Unabhängig vom Umfang, in dem Minderungs- und Strafschärfungsgründe gesetzlich verankert werden, könnten die für das Emissionshandelsrecht typischen in Leitlinien der DEHSt, etwa einem Bußgeldkatalog, aufgenommen werden (dazu nachfolgend unter 3.10.5).

3.10.5 Einführung eines Bußgeldkatalogs

Da in Anbetracht der jüngsten Ausweitung des Emissionshandels davon auszugehen ist, dass es eine ausreichende Vielzahl an gleichgelagerten Fällen geben wird, könnte ein Bußgeldkatalog für den Emissionshandel perspektivisch grundsätzlich hilfreich sein.

Die inhaltlichen Rahmenbedingungen eines solchen Bußgeldkatalogs sollten sich an dem üblichen Aufbau von Bußgeldkatalogen orientieren und im Einzelnen Besonderheiten des Emissionshandels berücksichtigen:

- ▶ Allgemeiner Teil mit Grundsatzbestimmungen, z.B. Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich des Katalogs, Vorsatz als Regelfall;
- ▶ für den Emissionshandel typische Erhöhungs- und Ermäßigungsgründe (siehe 3.10.4) sowie Hinweis auf die Abschöpfung nach § 17 Abs. 4 OWiG und dessen Nichtanwendbarkeit in dem Maße, in dem eine Verpflichtung zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten nach §§ 46 Abs. 1 S. 4 TEHG, 21 Abs. 1 S. 4 BEHG besteht (siehe 2.8.2);
- ▶ Hinweise auf die entsprechende Geltung der §§ 9, 30 und 130 OWiG und auf wen in den jeweiligen Konstellationen abzustellen ist (beim subjektiven Tatbestand, der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, der Vorwerfbarkeit und den wirtschaftlichen Verhältnissen);
- ▶ Hinweis, dass es in den Konstellationen des § 130 OWiG bei Fahrlässigkeit zu einer zweifachen Halbierung des Bußgeldrahmens nach § 130 Abs. 3 S. 2 i. V. mit § 30 Abs. 2 S. 2 OWiG, §§ 49 TEHG, 22 BEHG, § 17 Abs. 2 OWiG kommen kann: Erstens hinsichtlich des Täters*der Täterin der Zuwiderhandlung, zweitens bzgl. der aufsichtspflichtigen Person.

Der eigentliche Bußgeldkatalog sollte aus verschiedenen Spalten bestehen, von denen die wichtigsten die jeweiligen Tatbestände und die dafür vorgesehene Geldbuße enthalten. Dazu können eine Spalte mit der laufenden Nummerierung und eine weitere für Bemerkungen hinzukommen, ggf. auch eine separate für die Rechtsvorschrift, unter die der jeweilige Tatbestand fällt. In der Spalte mit dem jeweiligen Tatbestand sind die verschiedenen Varianten aufzunehmen, die im Tatbestand aufgeführt sind (z.B. einen Emissionsbericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstatten), die durch praxisnahe Fallgruppen ergänzt werden sollten. Hinsichtlich der Gliederung könnte sich der Bußgeldkatalog an die §§ 49 TEHG, 22 BEHG anlehnen oder eine eigene Gliederung für (stationäre) Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr und Brennstoffemissionshandel vorsehen, wie es das TEHG tut. Bei letztgenanntem Vorgehen könnte den jeweiligen Bereichen eine kurze Vorbemerkung vorangestellt werden, in denen auf die Besonderheiten des jeweiligen Bereichs eingegangen wird.

Obwohl dies über die eigentliche Bußgeldzumessung hinausgeht, könnte ein Bußgeldkatalog mit Vorgaben für Verfahrensfragen kombiniert werden, z.B. den Voraussetzungen eines Absehens von der Eröffnung oder Fortsetzung eines Bußgeldverfahrens (siehe 3.10.6) oder Grundsätzen für die Frage, ob gemäß § 30 Abs. 4 OWiG ein verbundenes Verfahren gegen die juristische Person und ihr Organ oder ein selbständiges Verfahren nur gegen die juristische Person eingeleitet werden soll.

Als weniger aufwändige Alternative zu einem Bußgeldkatalog kommen allgemeine Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Betracht, wie sie das Bundeskartellamt für

Kartellordnungswidrigkeiten erlassen hat. Dementsprechend geringer wäre jedoch die erreichte Verwaltungsvereinfachung.

3.10.6 Einführung von Leitlinien für ein Absehen von der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen

Die Einführung von verwaltungsinternen ermessenslenkenden Leitlinien, wann im Rahmen des Opportunitätsprinzips von einer Verfolgung einer emissionshandelsrechtlichen Ordnungswidrigkeit abgesehen werden soll, würde eine einheitliche Verwaltungspraxis schaffen und Entscheidungsprozesse erleichtern. Zudem würden durch das systematische Absehen von der Verfolgung Ressourcen eingespart.

Folgende Fallgruppen des Absehens der Verfolgung aus tatsächlichen und anderen Gründen erscheinen sinnvoll:

- ▶ **Hoher Ermittlungs- bzw. Aufklärungsaufwand**, d.h. Unverhältnismäßigkeit des Aufwands im Vergleich zur Schwere der Ordnungswidrigkeit;
- ▶ **Erheblichkeit**, d.h. Geringfügigkeit der Ordnungswidrigkeit und des öffentlichen Interesses an der Verfolgung. Bei Bußgeldtatbeständen im Zusammenhang mit der Berichterstattungspflicht und kostenlosen Zuteilungen z.B. sollte die Ordnungswidrigkeit nur dann weiterverfolgt werden, wenn der maßgebliche Fehler geeignet ist, später auch tatsächlich zu einer **erheblich geringeren Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten** zu führen;
- ▶ **Freiwillige Aufgabe der Zuwiderhandlung** vor Tatbeendigung oder aktive **Mithilfe bei der weiteren Aufklärung** der Ordnungswidrigkeit, sofern nicht das öffentliche Interesse an der Verfolgung überwiegt. Letzteres ist der Fall bei besonders schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten und der Verletzung nachträglich eintretender Mitteilungs- oder Anzeigepflichten;
- ▶ Drohende **Verjährung** bei geringer Bedeutung der Ordnungswidrigkeit.

3.10.7 Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens

Mit Ausnahme des nicht mehr lange bestehenden nEHS könnte die Einführung von Schwellenwerten für die Einleitung eines Sanktionsverfahrens wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht nach § 46 Abs. 1 TEHG für den EU-ETS 1 und den EU-ETS 2 nur durch die europäischen Rechtssetzungsorgane erfolgen. Im Rahmen der Mitwirkung Deutschlands bei der Willensbildung der EU könnten die deutschen Vertreter*innen in den EU-Gremien auf die Einführung derartiger Schwellenwerte hinwirken, sofern eine derartige Maßnahme sinnvoll erscheint.

Allerdings sprechen weder der Gesichtspunkt des gezielten Einsatzes knapper Ressourcen noch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für die Einführung derartiger Schwellenwerte. Ersteres nicht, weil einerseits die Feststellung der Zahlungspflicht anhand des verifizierten Emissionsberichts keinen nennenswerten Aufwand verursacht, andererseits die Pflicht zur nachträglichen Abgabe von Berechtigungen oder Emissionszertifikaten und der damit verbundene Vollzugsaufwand bestehen bleiben. Auch die Unverhältnismäßigkeit einer Zahlungspflicht für jede Berechtigung bzw. jedes Zertifikat, die bzw. das zu wenig abgegeben wird, vermag nicht recht einzuleuchten, da deren Anzahl die Gesamthöhe der Zahlungspflicht bestimmt und es angesichts des verifizierten Emissionsberichts auch keine Unsicherheit über die abzugebende Menge gibt. Außerdem würde die Einführung von Schwellenwerten die

Funktion der Zahlungsverpflichtung als präventives Druck- und Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht abschwächen. Im Ergebnis kann diese Option daher nicht empfohlen werden.

3.10.8 Vorschläge zu Fällen mit Auslandsbezug

Regelungsvorschläge

Zunächst erscheint eine gesetzliche Klarstellung in folgenden unklaren Fällen sinnvoll, um für die vollziehende Behörde und die betroffenen Unternehmen Rechtsklarheit zu schaffen:

- ▶ **Anwendbarkeit von § 132 StPO** (i.V. mit § 46 OWiG), wenn sich die beschuldigte Person nicht in Deutschland aufhält? Eine solche Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 132 StPO erfolgen.
- ▶ **Verhältnis zwischen § 46 OWiG i.V. mit § 132 StPO und § 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG**, wenn es um die Benennung eines*einer Zustellungsbevollmächtigten geht? Eine Klarstellung müsste im Rahmen einer Neuregelung bzw. Ergänzung von § 51 OWiG erfolgen.

Darüber hinaus könnte für Unternehmen mit Sitz im Ausland die **Pflicht** eingeführt werden, **im Inland einen (Zustellungs-)Bevollmächtigten*eine (Zustellungs-)Bevollmächtigte anzugeben**, wie dies z.B. in § 25 Abs. 1 Nr. 5 KrWG vorgesehen ist. Dabei sollte klargestellt werden, dass die Pflicht nur erfüllt ist, wenn auch de facto eine Zustellungsmöglichkeit besteht, etwa über einen Geschäftsraum.

Flankierend dazu sollte in Entsprechung zu § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG ein **an die bevollmächtigte Person im Inland gerichteter, neuer Bußgeldtatbestand** geschaffen werden, um Verstöße dieser Person gegen ihre eigenen Pflichten zu ahnden.

Gegen die Einführung eines*einer „emissionshandelsrechtlichen Beauftragten“ nach dem Vorbild des*der steuerlichen Beauftragten nach § 8 LuftVStG spricht dagegen, dass die emissionshandelsrechtlichen Pflichten so eng mit dem tatsächlichen Betrieb der Unternehmen verzahnt sind, dass das Risiko von Fehlinformation bei einer Weiterleitung über den Beauftragten*die Beauftragte bestände.

Verbesserung des Vollzugs

Daneben könnte ein **Leitfaden** als weitere Hilfe für den Vollzug erstellt werden, der z.B. folgende Themen umfasst:

- ▶ **„Zustellung im Ausland Schritt für Schritt“**: Beschreibung der erforderlichen Schritte, um ein Dokument im EU- oder Nicht-EU-Ausland zuzustellen, und Darstellung der nach Rechtsauffassung der DEHSt im Rahmen der Zustellung nach §§ 51 OWiG i.V. mit § 9 VwZG geltenden internationalen Abkommen;
- ▶ **Ermittlungsmaßnahmen innerhalb der EU** nach der EEA-Richtlinie;
- ▶ **Vollstreckung im EU-Ausland**: Vereinfachte Darstellung, wie die Vollstreckung auf Grundlage des EU-Vollstreckungsabkommens bzw. des Rahmenbeschlusses Geldes in anderen Mitgliedstaaten erfolgen kann.

Ein solcher Leitfaden würde den Kenntnisstand und die aktuelle Vollzugspraxis innerhalb der DEHSt festhalten und so die Arbeit der sachbearbeitenden Behördenmitarbeitenden beim Betreiben von Zustellungsverfahren und Ermittlungs- bzw. Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland erleichtern.

4 Quellenverzeichnis

- Ahlbrecht, H. (2023): § 132 StPO, in: Gercke B.; Temming, D.; Zöller, M. (Hrsg.), Heidelberger Kommentar, Strafprozessordnung, 7. Auflage 2023, C.F. Müller-Verlag.
- Altenschmidt, S.; Langner, M. (2009): Compliance und Sanktionsrisiken im Emissionshandel, CCZ 2009, 138.
- Altenschmidt, S. (2020): Anmerkung und Praxishinweis zu AG Dessau-Roßlau, Urteil vom 7.11.2019 – 13 OWi 9/19, I + E 2020, 37.
- Baur, A.; Holle, P. M. (2019): Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes – Eine erste Einordnung, ZRP 2019, 186.
- Baur, A.; Holle, P. M. (2020): Zwölf Thesen zur geplanten Neuaufstellung der Verbandssanktionierung, KriPoZ 2020, 224.
- Beck, S. (2024): § 130 in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Edition, Stand: 1.1.2024, München (Beck).
- Becker, R; Canzler, S. (2014): Die WpHG-Bußgeldleitlinien der BaFin – Eine Übersicht unter Berücksichtigung erster praktischer Erfahrungen, NZG 2014, 1090.
- Beckmann, M. (2024): KrWG § 25, in: Beckmann, M. (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band 3, 105. EL September 2024, München (Beck).
- Beisheim, C.; Jung, L. (2018): Unternehmensstrafrecht: Der neue Kölner Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes (VerbSG-E), CCZ 2018, 63.
- Beulke, W.; Moosmayer, K. (2014): Der Reformvorschlag des Bundesverbandes der Unternehmensjuristen zu den §§ 30, 130 OWiG, CCZ 2014, 146.
- Bock, D. (2009): Strafrechtliche Aspekte der Compliance-Diskussion – § 130 OWiG als zentrale Norm der Criminal Compliance, ZIS 2/2009, 68.
- Bücherl, A. (2024): OWiG § 47, in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Ed. 1.1.2024.
- Coen, C. (2024): § 14, in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Edition, Stand: 1.1.2024, München (Beck).
- Ehrmann, M. (2015): Anmerkung zu BVerwG: Emissionshandel – keine Sanktionszahlung bei nach dem Abgabezeitpunkt festgestelltem Berichtsfehler, NVwZ 2015, 1528, 1531.
- Ehrmann, M. (2022): §§ 30, 32 TEHG, in: Säcker, F.J.; Ludwigs, M. (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 3, 5. Aufl. 2022, R & W.
- Ehrmann, M.; Helmes, S. (2012): Fehler des Sachverständigen im Emissionshandelsrecht, NVwZ 2012, 1152.
- Engelstätter, T. (2024): § 20 Umweltstrafrecht in: Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M., Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024.
- Erling, U.M.; Uschkereit, T. (2024): Umwelt-Compliance, § 21 in Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024.
- Fellenberg, F. (2022): §§ 5, 6 TEHG, in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Glaser, M. (2023): § 132 StPO, in: Barthe, C./Gericke, J. (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 9. Auflage 2023.
- Guckelberger, A. (2022): §§ 4, 20 TEHG, in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).

- Hardach, F. (2024): §§ 32, 46 TEHG, in: Beckmann, M. (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band 4, 104. EL. Juni 2024, München (Beck).
- Heger, M. (2023): §§ 15, 24 StGB, in: Lackner, K.; Kühl, C.; Heger (Hrsg.), StGB, 30. Auflage 2023.
- Jarass, H. (2005): § 62 Ordnungswidrigkeiten, in: Jarass H., BImSchG, 6. Auflage 2005.
- Jenne, M.; Martens, JH (2017): Compliance-Management-Systeme sind bei der Bußgeldbemessung nach § 30 OWiG zu berücksichtigen – Anmerkung zu BGH, Urteil vom 9.5.2017 – 1 StR 265/16, CCZ 2017, 285.
- Jescheck, H.-H.; Weigend, T. (1996): Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil, 5. Aufl. 1996, Berlin (Duncker & Humblot).
- Köllner, R. E.; Otto, V. (2022): Strafrechtliche Durchsetzung des „Green Deal“. Richtlinienvorschlag über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, NZI 2022, 602.
- Kraatz, E. (2023): Ordnungswidrigkeiten. 2. Aufl. 2023, Baden-Baden (Nomos).
- Kraft, V. (2022): § 32 TEHG in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Kraft, V. (2022a): § 22 BEHG in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Krenberger, B.; Krumm, C. (2024): §3 10, 47, in: Krenberger, B.; Krumm, C. (Hrsg.), OWiG, 8. Auflage 2024.
- Küper, M. H.; Callejon, D. (2022): § 30 TEHG in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Küper, M. H.; Callejon, D. (2022a): § 21 BEHG in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Kudlich, H. (2024): § 15 StGB in: v. Heintschel-Heinegg, B.; Kudlich, H. (Hrsg.) Beck'scher Online Kommentar StGB, 62. Edition, Stand: 01.08.2024, Vorsätzliches und fahrlässiges Handeln.
- Lutz Rechtsanwälte, Rechtsglossar, Leichte Fahrlässigkeit, https://lutz-rae.de/rechtsglossar/leichte_fahrlaessigkeit_grundlagen.html (zuletzt aufgerufen am 14.11.2024).
- Mayer, M. (2016): Die Zustellungsvollmacht im Strafprozessrecht, NSTz 2016, 76.
- Meyberg, A. (2024): § 30 in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Edition, Stand: 1.1.2024, München (Beck).
- Mitsch, W. (2018): § 17 in: Mitsch, W. (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: OWiG, 5. Aufl. 2018, München (Beck).
- Momsen, C.; Laudien, S. (2024): § 264 StGB Subventionsbetrug, in: v. Heintschel-Heinegg, B.; Kudlich, H. (Hrsg.) Beck'scher Online Kommentar StGB, 62. Edition, Stand: 01.08.2024.
- Milstein, A. (2022): § 21 TEHG, in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Milstein, A. (2022a): § 15 BEHG, in: Fellenberg, F.; Guckelberger, A. (Hrsg.): Klimaschutzrecht. KSG, TEHG und BEHG, München (Beck).
- Moosmayer, K. (2014): Gesetzgebungsvorschlag für eine Änderung der §§ 30, 130 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG): Plädoyer für ein modernes Unternehmenssanktionenrecht, Frankfurt 04.12.2014, https://www.ilf-frankfurt.de/fileadmin/migrated/content_uploads/Moosmayer_Plaedoyer_fuer_ein_modernes_Unternehmenssanktionenrecht.pdf (zuletzt aufgerufen am 11.2.2025).

- Müller, T. (2022): §§ 21, 22 BEHG, in: Säcker, F.J.; Ludwigs, M. (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 3, 5. Aufl. 2022, R & W.
- Neuser, U. (2022): § 15 BEHG, in: Säcker, F.J.; Ludwigs, M. (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 3, 5. Aufl. 2022, R & W.
- Rengier, R. (2018): § 11, in: Mitsch, W. (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: OWiG, 5. Aufl. 2018, München (Beck).
- Rogall, K. (2018): §§ 30, 130 in: Mitsch, W. (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: OWiG, 5. Aufl. 2018, München (Beck).
- Rönnau, T.; Becker, C. (2016): Vorsatzvermeidung durch Unternehmensleiter bei betriebsbezogenen Straftaten, NStZ 2016, 569.
- Ruhmannseder, F. (2024): § 261 StGB Geldwäsche, in: v. Heintschel-Heinegg, B.; Kudlich, H. (Hrsg.) Beck'scher Online Kommentar StGB, 62. Edition, Stand: 01.08.2024.
- Sackreuther, K. (2024): §§ 17, 19 in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Edition, Stand: 1.1.2024, München (Beck).
- Satzger, H. (2022): Internationales und Europäisches Strafrecht, 10. Auflage 2022.
- Schmitt, B. (2021): § 132 StPO, in: Meyer-Goßner, L.; Schmitt, B. (Hrsg.), 61. Auflage 2021.
- Schlatmann, A. (2021): § 9 VwZG, Engelhardt, H.; App; Schlatmann, A. (Hrsg.), VwVG/VwZG, 12. Auflage 2021.
- Sina, S.; Duin, L.; Tröltzsch, J. (2023): Umweltdelikte 2021. Auswertung von Statistiken, UBA-Texte 98/2003, Dessau-Roßlau.
- Sternberg-Lieben, D.; Schuster, F. (2019): §§ 15, 17 StGB, in: Schönke, A.; Schröder, H. (Hrsg.) StGB, 30. Auflage 2019.
- Telschow, C.; Zenke, I. (2024): BEHG § 21, in: Theobald, C. Kühling, J. (Hrsg.), Energierecht, 125. EL Mai 2024.
- Többens, H. W. (1999): Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch die Troika der §§ 9, 130 und 30 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, NStZ 1991, 1.
- Valerius, B. (2024): § 9 in: Graf, J.-P. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 41. Edition, Stand: 1.1.2024, München (Beck).
- Vollmer, M. (2025): § 21 TEHG in Hofmann, E.; Heß, F. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Klimarecht, 2. Edition, Stand: 01.03.2025, München (Beck).
- Weinreich, D. (2024): Vorbemerkung zum TEHG, in: Beckmann, M. (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band 4, 104. EL. Juni 2024, München (Beck).
- Wieser, R. (2024): § 10 OWiG Ziffer 3, Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit, in: Wieser, R. (Hrsg.) Kommentar mit Vollzugsbestimmungen und sonstigen einschlägigen Vorschriften des Bußgeldverfahrens, Ausführlicher Online-Kommentar zum OWiG mit zahlreichen Musterbescheiden, Musterschreiben und Rechtsprechungsübersichten, rehm-Verlag, 2024.
- Zenke, I.; Telschow, C. (2022): Europäischer Emissionshandel und TEHG, § 15 in: Rodi, M. (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, München (Beck).
- Zenke, I.; Telschow, C. (2020): CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel. Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), EnWZ 2020, 157.