

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

PROF. DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 08.11.2019 bis 16.01.2020

Im Berichtszeitraum sind das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹ sowie das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)² verkündet worden. Das KSG trat damit am 18.12.2019 und das BEHG überwiegend am 20.12.2019 in Kraft. Neu vorzustellen sind weitere Gesetzgebungsvorhaben zur Umsetzung des „Klimapakets“ der Bundesregierung (unter A.). Ebenfalls im Kontext des Klimaschutzrechts stehen Pläne zur Stärkung des ÖPNV (dazu unter B.). Zu berichten ist schließlich über das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, durch das Verkehrsvorhaben per Gesetz genehmigt werden sollen (unter C.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. UMSETZUNG DES KLIMAPAKETS

Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude

Der Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude“³ soll die Energiewende und den Klimaschutz im Wärmebereich voranbringen, indem die energetischen Anforderungen an Gebäude überarbeitet und in einem Gesetz – dem „Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)“ – zusammengeführt werden.⁴ Das Energieeinsparungsgesetz (EnEG), die Energieeinsparungsverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) treten gleichzeitig außer Kraft. Ferner kommt es zu Folgeänderungen u. a. im BauGB und EnWG.

Der Entwurf des GEG (nachfolgend: GEG-E) enthält insgesamt 114 Paragraphen, elf Anlagen und drei an die Bundesregierung bzw. die Landesregierungen gerichtete Verordnungsermächtigungen. Im Anschluss an den Allgemeinen Teil (§§ 1 bis 9 GEG-E) folgen im Teil

* Dr. Martin Winkler ist Mitglied der Clearingstelle EEG. Der Beitrag erscheint in ähnlicher Form in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Der Bericht gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

¹ BGBl. I, S. 2513.

² Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 2728.

³ BR-Drs. 584/19.

⁴ BR-Drs. 584/19, S. 1.

2 Anforderungen an Neubauten (§§ 10 bis 45 GEG-E), welche im Kern die bisherigen Vorschriften des EnEG, der EnEV und des EEWärmeG zu Wohn- und Nichtwohngebäuden ablösen, wobei der Grundsatz fortgilt, dass alle Neubauten als Niedrigst-energiegebäude ausgeführt werden müssen. Teil 3 (§§ 46 bis 56 GEG-E) regelt energetische Anforderungen an Bestandsgebäude: Dabei dürfen grundsätzlich die Außenteile bestehender Gebäude nicht energetisch nachteilig verändert werden (§ 46 Abs. 1 GEG-E), zudem ist grundsätzlich die oberste Geschossdecke von Bestandsgebäuden zu dämmen (§ 47 GEG-E). Schließlich wird die bislang in der EnEV geregelte Pflicht, bei größeren Sanierungen feste energetische Standards einzuhalten, fortgeführt (§ 48 bis 51 i. V. m. Anlage 7 GEG-E). Teil 4 des Gesetzes enthält spezielle Regelungen für Anlagen der Heizungs-, Kühl- und Raumlufttechnik sowie der Warmwasserversorgung (§§ 57 bis 78 GEG-E). In § 72 GEG-E ist vorgesehen, dass Öl- und Gaskessel, die vor 1991 eingebaut worden sind, grundsätzlich ersetzt werden müssen und dass nach 1990 eingebaute fossile Heizkessel spätestens 30 Jahre nach ihrem Einbau nicht mehr betrieben werden dürfen. Ab 2026 dürfen Heizkessel, die mit Heizöl betrieben werden, nur noch unter bestimmten Voraussetzungen eingebaut werden (§ 72 Abs. 4 GEG-E). Die bislang in der EnEV geregelten Anforderungen an Energieausweise sind im Wesentlichen inhaltsgleich im fünften Teil des GEG-E (§§ 79 ff.) enthalten. Hierbei sind aber künftig „strengere Sorgfaltspflichten“ zu beachten und zusätzliche Informationen – bspw. zu den CO₂-Emissionen – im Energieausweis anzugeben.⁵ In den §§ 89 bis 91 GEG-E sind Regelungen zur finanziellen Förderung bei der Nutzung von Erneuerbaren Energien zur Wärme- oder Kälteerzeugung sowie bei Energieeffizienzmaßnahmen vorgesehen. Teil 7 regelt den Vollzug des Gesetzes (§§ 92 bis 103 GEG-E), in den §§ 104 bis 109 GEG-E sind Sonderregelungen bspw. für denkmalgeschützte Gebäude sowie die Ermächtigung zum Anschluss- und Benutzungszwang enthalten. Den Abschluss bilden umfangreiche Übergangsvorschriften (§§ 110 bis 114 GEG-E).

Das Gesetz ist im ersten Durchgang am 20.12.2019 vom Bundesrat beraten worden, die Länderkammer hat dabei zu 51 Punkten Stellung genommen.⁶

Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht

Das Gesetzgebungsverfahren zum „Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht“, durch das insbesondere die Erhöhung der Pendlerpauschale, die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung und die Absenkung der Mehrwertsteuer auf Bahntickets gesetzlich umgesetzt werden sollte,⁷ konnte erst nach einem Vermittlungsverfahren abgeschlossen werden. Am 15.12.2019 wurde das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens bekannt. Danach einigten sich Bundesrat und Bundestag auf folgenden Kompromiss:⁸

1. Die Bundesregierung wird bis zum Frühjahr 2020 einen Gesetzentwurf einbringen, um durch eine Änderung des BEHG – welches formal nicht Gegenstand des Vermittlungsverfahrens war – die Preise für Emissionszertifikate für den Zeitraum 2021 bis 2025 beginnend mit 25 Euro um zunächst 5 Euro jährlich zu erhöhen, mit einer abschließenden Erhöhung auf 55 Euro im Jahr 2025. Ab 2026 soll ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro und einem Höchstpreis von 65

⁵ BR-Drs. 584/19, S. 2 und 169.

⁶ BR-PIPr. 984, S. 660 und BR-Drs. 584/19 (Beschluss).

⁷ Gesetzentwurf: BT-Drs. 19/14338; Beschluss des Bundestages: BR-Drs. 608/19; Anrufung des Vermittlungsausschusses am 29.11.2019; BR-Drs. 608/19 (Beschluss); Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens: BR-Drs. 662/19.

⁸ Abrufbar unter <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/12/ergebnis-vermittlungsausschuss-klimapaket-15-12-2019.pdf> (4.1.2020). Siehe dazu auch die Protokollerklärung von Bundesfinanzminister Scholz in Anlage 3 zu BR-PIPr. 984, S. 669.

Euro pro Emissionszertifikat festgelegt werden.

2. Zusätzliche Einnahmen aus dem BEHG sollen zur Senkung der EEG-Umlage und zur Anhebung der Entfernungspauschale ab dem 1.1.2024 von 5 auf 8 Ct/km ab dem 21. Entfernungskilometer verwendet werden.
3. Die Länder erhalten vom Bund für die Jahre 2021 bis 2024 gleiche Umsatzsteuerfestbeträge in einem Gesamtvolumen von 1,5 Mrd. Euro.

Im Zuge des Verfahrens wurde ferner eine geplante Änderung des Grundsteuergesetzes aufgeschoben. Letztere sollte den Kommunen, in deren Bereich Windkraftanlagen gebaut werden, mittels eines besonderen Grundsteuer-Hebesatzes zusätzliche Grundsteuereinnahmen ermöglichen. Nunmehr ist vorgesehen, dass die Bundesregierung im Frühjahr gesetzliche Maßnahmen für andere Beteiligungsmodelle für Bürger und Gemeinden vorschlägt.⁹

Das Gesetz in der Fassung des Vermittlungsverfahrens wurde am 19.12.2019 vom Bundestag¹⁰ und am 20.12.2019 vom Bundesrat¹¹ angenommen, sodass die Neuregelungen noch am 30.12.2019 im Bundesgesetzblatt verkündet werden konnten¹² und am 1.1.2020 in Kraft traten.

Kohleausstiegsgesetz

Ein „Kohleausstiegsgesetz“ – also der gesetzliche Rahmen zur schrittweisen Reduzierung der Kohleverstromung gemäß den Empfehlungen der Kohlekommission – liegt bislang noch nicht als öffentlicher Entwurf vor. Laut einer Pressemeldung habe das BMWi erklärt, dass der Entwurf erst Anfang 2020 veröffentlicht werde.¹³ Ursprünglich hatte die Bundesregierung geplant, den Gesetzentwurf im November 2019 im Kabinett zu beschließen.¹⁴ Grund für die Verzögerungen seien nach Presseberichten fortdauernde Verhandlungen der Bundesregierung mit den Kraftwerksbetreibern über Entschädigungszahlungen; der Bund solle den Betreibern eine Milliarde Euro als Kompensation für das vorzeitige Abschalten ihrer Anlagen angeboten haben, RWE allein habe jedoch über drei Milliarden Euro verlangt.¹⁵

Weitere Regelungen

Eng mit dem Kohleausstiegsgesetz verknüpft ist die politische Diskussion um die im Klimapaket enthaltene 1000-m-Abstandsregelung bei Windenergieanlagen und die Aufhebung des 52-GW-Deckels für Solaranlagen. In einem an die Öffentlichkeit gelangten informellen Entwurf eines „Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)“ vom 11.11.2019 war

⁹ Siehe <https://www.klimareporter.de/deutschland/laender-loben-sich-fuer-klimapaket> (4.1.2020).

¹⁰ PIPr. 19/137, S. 17111A.

¹¹ BR-Drs. 662/19 (Beschluss).

¹² BGBl. I, S. 2886.

¹³ Siehe <https://www.klimareporter.de/deutschland/co2-preis-soll-hoehere-werden-als-geplant> (4.1.2020).

¹⁴ Antwort des BMWi auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Baerbock, BT-Drs. 19/14931, S. 56.

¹⁵ Siehe <https://www.klimareporter.de/strom/kohleausstieg-nun-ohne-wind-und-sonne> (4.1.2020).

zunächst noch vorgesehen, § 49 Abs. 5 und 6 EEG 2017 zu streichen, wodurch die Förderbegrenzung nach dem Erreichen von 52 GW installierter Leistung aufgehoben worden wäre; zudem sollte durch einen neuen § 35a BauGB ein Mindestabstand von 1.000 Metern zwischen Windenergieanlagen und „bestimmten festgesetzten Gebieten und bestimmten anderen Gebieten mit zulässiger zusammenhängender Wohnbebauung mit mehr als fünf Wohngebäuden“ eingeführt werden; ferner sollte der Ausbaudeckel für die Windkraft auf See von 15 auf 20 GW bis 2030 angehoben werden.¹⁶ In einem weiteren, am 26.11.2019 informell bekannt gewordenen Entwurf waren diese drei Regelungen nicht mehr enthalten.¹⁷ In seiner Rede vor dem Bundesrat erklärte Bundesfinanzminister *Scholz* am 20.12.2019, dass das Kohleausstiegsgesetz „Anfang des neuen Jahres miteinander verhandelt“ und dann auf den Weg gebracht werde.¹⁸

B. ÖPNV

Ebenfalls im Kontext des Klimaschutzprogramms 2030 stehen zwei Gesetzgebungsvorhaben im Bereich des Nahverkehrs:

Änderung GVFG

Der Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)¹⁹ sieht vor, dass der Bund den Ländern zusätzliche Mittel zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bereitstellt. Unter anderem sieht das künftige GVFG folgende Änderungen vor:²⁰

- Das bestehende GVFG-Bundesprogramm wird fortgeführt und erweitert, unter anderem um Vorhaben, die eine Kapazitätserhöhung im bestehenden Verkehrsnetz ermöglichen oder zu einer Verbesserung der Betriebsqualität des ÖPNV führen, indem z. B. digitale Verkehrsleit- und Verkehrssicherungssysteme eingeführt werden, und um Vorhaben zur Elektrifizierung und Reaktivierung von regionalen Bahnstrecken des ÖPNV.
- Die Beschränkung auf Verdichtungsräume und deren Randgebiete wird aufgehoben, sodass grundsätzlich auch die Förderung von regionalen Schienenstrecken ermöglicht wird.
- Der Fördersatz des Bundes wird von 60 auf 75 Prozent erhöht (§ 4 GVFG n.F.). Die restlichen Mittel sind weiterhin gemeinsam von Bund und Ländern zu erbringen.
- Die Maßgeblichkeitsschwelle wird von 50 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro abgesenkt, sodass auch weniger umfangreiche Projekte förderfähig werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 GVFG n.F.); in bestimmten Fällen liegt die Schwelle bei lediglich 10 Mio. Euro (§ 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 und 3 GVFG n.F.).

Der Bundesrat hat in seiner 984. Sitzung am 20.12.2019 eine Stellungnahme mit insgesamt 13 Änderungsvorschlägen abgegeben.

¹⁶ Siehe <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/11/referentenentwurf-kohleausstiegsgesetz-11-11-2019.pdf> (4.1.2020).

¹⁷ Siehe <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/11/referentenentwurf-kohleausstigesgesetz-26-11-2019.pdf> (4.1.2020).

¹⁸ BR-PIPr. 984, S. 627.

¹⁹ BR-Drs. 581/19.

²⁰ Siehe BR-Drs. 581/19, S. 8 f.

Änderung Regionalisierungsgesetz

Der Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes²¹ soll die im Klimapaket enthaltene Erhöhung der Regionalisierungsmittel – also der Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Finanzierung des ÖPNV – gesetzlich verankern. Geplant ist, die bereits eingeplanten Regionalisierungsmittel für

- 2020 um insgesamt 150 Mio. Euro,
- 2021 um 302,7 Mio. Euro,
- 2022 um 308,1 Mio. Euro und für
- 2023 um insgesamt 463,7 Mio. Euro

zu erhöhen.²² In der Summe sollen so die Regionalisierungsmittel über die Jahre 2020 bis 2031 um insgesamt genau 5.247.547.487,45 Euro steigen.²³

Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf am 20.12.2019 mit einigen Änderungswünschen gebilligt.²⁴

Sowohl das geänderte Regionalisierungsgesetz als auch das neue GVFG sollten zum 1.1.2020 in Kraft treten.

C. MASSNAHMENGESETZVORBEREITUNGSGESETZ VERKEHR

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)“²⁵ beruht sowohl auf dem Koalitionsvertrag als auch auf dem Klimapaket. Beide sehen vor, dass einzelne Verkehrsinfrastrukturprojekte durch Gesetz genehmigt werden können.

Mit dem MgvG soll die prozedurale Grundlage dafür geschaffen werden, in geeigneten Einzelfällen Verkehrsinfrastrukturprojekte durch den Deutschen Bundestag zu genehmigen.²⁶ Das MgvG legt die Grundlage für spätere Maßnahmengesetze, die dann an die Stelle von behördlichen Genehmigungsentscheidungen treten. Hierzu soll das MgvG unter anderem das Verfahren zum Erlass der Maßnahmengesetze (einschließlich Sonderregelungen zur UVP, § 6 MgvG), deren Bekanntgabe, die behördlichen Zuständigkeiten sowie Rechtsschutzfragen regeln.

In § 2 MgvG sind insgesamt sieben Schienenstrecken und fünf Wasserstraßenvorhaben aufgezählt, bei denen die Genehmigung jeweils durch ein Maßnahmengesetz erfolgen sollen.

D. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Verordnung zur Festsetzung des Anteils der für den Bau von Zwischenlagern und für Nachrüstungen notwendigen Kosten an den Einzahlungsbeträgen nach

²¹ BR-Drs. 580/19.

²² BR-Drs. 580/19, S. 1.

²³ Ebenda.

²⁴ BR-Drs. 580/19 (Beschluss).

²⁵ BR-Drs. 579/19; BT-Drs. 19/15619.

²⁶ BR-Drs. 579/19, S. 1.

- dem Entsorgungsfondsgesetz (Zwischenlagerkosten-Anteilsfestsetzungsverordnung – ZKAV) BGBl. I, S. 2738
- > Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/94/EU und weiterer immissionsschutzrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Union, BGBl. I, S. 2739
 - > Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, BGBl. I, S. 2451
 - > Gesetz zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes, BGBl. I, S. 2492
 - > Gesetz zur Änderung des Umweltauditgesetzes, des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und anderer Gesetze und Verordnungen, BGBl. I, S. 2510
 - > Fünfte Verordnung zur Änderung der Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Gebührenverordnung, BGBl. I, S. 2034
 - > Verordnung zur Absenkung der Steuersätze im Jahr 2020 nach § 11 Absatz 2 des Luftverkehrssteuergesetzes (Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2020 – LuftVStAbsenkV 2020), BGBl. I, S. 2033
 - > Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, BGBl. I, S. 1875
 - > Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen, BGBl. I, S. 1719
 - > Referentenentwurf für die Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRess III, www.bmu.de/GE850
 - > Referentenentwurf zur ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, www.bmu.de/GE847
 - > Ein neuer Weg hat sich bewährt. Unsere Begleitung des Standortauswahlverfahrens – Rückblick und Ausblick, Nationales Begleitgremium, BT-Drs. 19/15850 (Unterrichtung)
 - > Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Transparenzgesetzes – Rückbau von Kernkraftwerken, BT-Drs. 19/15495
 - > Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen: Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, BR-Drs. 647/19
 - > Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), Gesetzesinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen, BR-Drs. 631/19