

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 13.07.2019 bis 11.09.2019

Im Berichtszeitraum wurden aufgrund der parlamentarischen Sommerpause nur wenige neue Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg gebracht. Im Mittelpunkt der umweltpolitischen Diskussionen stand die Vorbereitung der anstehenden Sitzung des „Klimakabinetts“ am 20.09.2019; unter anderem beschloss die Bundesregierung das erste Gesetz zum Kohleausstieg (dazu unter A.). Ebenfalls im Kontext der klimapolitischen Debatte stehen Vorschläge zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität, während die vom Bundesverkehrsministerium (BMVI) geplante Novelle der StVO zur Förderung des Radverkehrs noch aussteht (unter B.). Das Bundesumweltministerium (BMU) ging mit einer Initiative in die Öffentlichkeit, Hersteller von Wegwerfartikeln anteilig an den Kosten der Stadtreinigung und der Entsorgung zu beteiligen (dazu unter C.). Mit einem gemeinsamen Gesetzgebungsvorhaben wollen das BMU und das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) eine Verurteilung zu Strafzahlungen durch den EuGH wegen einer unzureichenden Umsetzung der Nitratrichtlinie abwenden (unter D.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. KLIMASCHUTZ UND KOHLEAUSSTIEG

Am 28.08.2019 beschloss das Bundeskabinett den vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) vorgelegten Entwurf eines „**Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen**“.¹ Dem Entwurf ging ein im Mai vom Kabinett beschlossenes Eckpunktepapier zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der „Kohle-Kommission“ voraus. Dabei handelt es sich um ein Artikelgesetz, durch dessen ersten Artikel ein neues „Investitionsgesetz Kohleregionen – InvKG“ eingeführt werden soll. Das InvKG setzt den Rahmen für

- > Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren nach Art. 104b GG (§§ 1 bis 10 InvKG),
- > Strukturhilfen für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und für das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt (§§ 11 bis 13 InvKG),

* 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 Abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/entwurf-eines-strukturstaerkungsgesetzes-kohleregionen.pdf> (01.09.2019).

- > weitere Maßnahmen des Bundes (§§ 14 bis 19 InvKG) und für
- > zusätzliche Investitionen in Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege zur Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Gebiete (§§ 20 bis 23 nebst Anlagen 4 und 5 InvKG).

Aus umweltpolitischer Sicht ist zunächst auf die Verankerung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung in § 1 Abs. 3 InvKG hinzuweisen. Hierzu haben die drei vom Braunkohleausstieg betroffenen Regionen – Lausitzer Revier, Rheinisches Revier und Mitteldeutsches Revier – „Leitbilder“ entwickelt, die als Anlagen 1 bis 3 zu § 1 Abs. 3 InvKG Gesetzeskraft erlangen. Ausdrücklich als zwei von insgesamt neun Förderbereichen werden

- > der Klima- und Umweltschutz einschließlich Investitionen zur energetischen Sanierung von Infrastrukturen, zur Bodensanierung, zum Wassermanagement und zum Lärmschutz (§ 4 Abs. 1 Nr. 8 InvKG) sowie
- > Naturschutz und Landschaftspflege, insbesondere Maßnahmen zur Renaturierung und Umgestaltung ehemaliger Tagebauflächen sowie zu deren Aufforstung (§ 4 Abs. 1 Nr. 9 InvKG)

genannt.

Bei den Maßnahmen, die der Bund selbst durchführen will, ist auf den Katalog von Maßnahmen zur Unterstützung der Energiewende und des Klimaschutzes (§ 16 InvKG) hinzuweisen. Dort wird u. a. angekündigt, ein „Kompetenzzentrum Wärmewende“ einzurichten, das Kommunen und Unternehmen bei der Erstellung von kommunalen Wärmeplänen sowie bei der Planung, dem Neubau und der Transformation von Wärmenetzen unterstützen soll. Im kommenden Jahr soll zudem das DLR mehrere Institute und Einrichtungen neu aufbauen: ein Institut zur Erforschung alternativer, insbesondere solarer Brennstoffe in Jülich, ein Institut zur Erforschung emissionsärmerer Flugtriebwerke in Cottbus und Einrichtungen zur Erforschung des elektrischen Fliegens in Aachen, Merzbrück und Cochstedt.

Bei den verkehrsinfrastrukturellen Maßnahmen unterscheidet das InvKG einerseits zwischen Projekten, die noch nicht im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) enthalten sind (§§ 20 f. i. V. m. Anlage 4 InvKG), und andererseits solchen, die zwar bereits im BVWP genannt werden, nun aber vorrangig realisiert werden sollen (§ 22 i. V. m. Anlage 5 InvKG). Während in Anlage 4 fünf Fernstraßenprojekte 37 Bahnprojekten gegenüberstehen, ist bei Anlage 5 das Verhältnis deutlich umgekehrt (64 Straßen-, zwei Bahnprojekte).

Dem Kabinettsbeschluss gingen eine Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Bundestages am 15.05.2019² und eine eintägige (!) Länder- und Verbändeanhörung zum Referentenentwurf³ voraus.

Das InvKG ist unmittelbar mit dem noch nicht offiziell vorliegenden „Kohleausstiegsgesetz“ verknüpft, unter anderem indem Artikel 4 des Strukturstärkungsgesetzes anordnet, dass letzteres

² Protokolle und Stellungnahmen abrufbar unter <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/Anhoerungen/inhalt-15-05-19-kohleausstieg-641408> (01.09.2019).

³ Siehe <https://www.pv-magazine.de/2019/08/22/bmwi-veroeffentlicht-entwurf-zum-strukturstaerkungsgesetz-kohleregionen-und-gibt-nur-einen-tag-zeit-fuer-stellungnahmen/> (01.09.2019).

am Tag nach dem Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes in Kraft treten soll, da der Kohleausstieg „Grund und Bedingung für die strukturpolitische Unterstützung des Bundes für die Regionen ist“.⁴

Neben dem Kohleausstieg war im Berichtszeitraum die Frage einer **CO₂-Bepreisung** weiter Gegenstand intensiver klimapolitischer Diskussionen: Das Umweltbundesamt (UBA) sprach sich in einem „Fact Sheet“ dafür aus, eine CO₂-Komponente bei der Energiesteuer einzuführen und für die Bereiche Straßenverkehr und Gebäude als Eingangssteuersatz einen mittleren zweistelligen Euro-Betrag je Tonne CO₂ festzusetzen.⁵ Während Teile der Regierungsfractionen einer CO₂-Abgabe offen oder positiv gegenüberstehen, favorisieren insbesondere Teile der Unionsfraktion eine Ausweitung des Emissionshandelssystems.⁶

B. MOBILITÄT UND KLIMASCHUTZ

Mit dem geplanten „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“⁷ will die Bundesregierung zusätzliche Anreize setzen, um die Nutzung von Elektromobilen vor allem für Arbeitnehmer und Gewerbetreibende attraktiver zu machen. Hierzu sieht der Gesetzentwurf unter anderem folgende Maßnahmen vor:

- > eine Sonderabschreibung für rein elektrische Lieferfahrzeuge,
- > eine Pauschalbesteuerung ohne Anrechnung auf die Entfernungspauschale insbesondere bei Jobtickets,
- > die Verlängerung der Befristung der Halbierung der Bemessungsgrundlage bei der Dienstwagenbesteuerung bei privater Nutzung eines betrieblichen Elektrofahrzeugs oder extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugs sowie
- > eine verlängerte Steuerbefreiung für vom Arbeitgeber gewährte Vorteile für das elektrische Aufladen eines Elektrofahrzeugs oder Hybridelektrofahrzeugs im Betrieb des Arbeitgebers einschließlich der vorübergehenden privaten Nutzung betrieblicher Ladevorrichtungen.

Eine von Baden-Württemberg und Bayern vorgelegte Gesetzesinitiative zielt auf die Förderung der Elektromobilität durch Änderungen des BGB und des WEG.⁸ Ziel dieses Gesetzentwurfes ist, den Einbau von Ladestationen im Miet- und Wohnungseigentumsrecht zu erleichtern, indem u. a.

Mieter den Einbau von Ladestationen für Elektrofahrzeuge beanspruchen und Wohnungseigentümer das Recht erhalten, durch Beschluss der Wohnungseigentümergeinschaft eine Ladestation einbauen zu können.⁹

Unterdessen steht der vom Bundesverkehrsminister bereits am 09.04.2019 angekündigte Entwurf für eine Novelle der Straßenverkehrsordnung zur Förderung des Radverkehrs noch aus. Hierzu erklärte der Parlamentarische Staatssekretär *Steffen Bilger* auf eine Mündliche Anfrage,

⁴ Begründung des Regierungsentwurfes, (Fn. 1), S. 1.

⁵ Siehe <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-bepreisung-in-deutschland> (01.09.2019).

⁶ Siehe <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-04/co2-steuer-kraftstoffe-heizuel-kohle-streit-grosse-koalition-ablehung-csu-alexander-dobrindt> (01.09.2019).

⁷ Gesetzentwurf auf BR-Drs. 356/19.

⁸ BR-Drs. 347/19.

⁹ BR-Drs. 347/19, S. 2.

dass weiterhin geplant sei, „den Radverkehr in Deutschland mit rechtlichen Änderungen attraktiver und nutzerfreundlicher zu machen“, wozu am 07.06.2019 Maßnahmenvorschläge veröffentlicht worden seien. Der Verordnungsentwurf werde im September dem Bundesrat zugeleitet, das Inkrafttreten der Regelungen sei noch in diesem Jahr vorgesehen.¹⁰

C. WEGWERFARTIKEL UND „BIOPLASTIK“

Gemeinsam mit dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) stellte die Bundesumweltministerin am 12.08.2019 ein Konzept vor, wonach die Hersteller von Einweg- oder Wegwerfartikel künftig an den Reinigungs- und Entsorgungskosten im öffentlichen Raum beteiligt werden sollen, die infolge der Nutzung solcher Gegenstände anfallen. Diese erweiterte Herstellerverantwortung soll für Fast-Food-Verpackungen, Getränkebecher, leichte Kunststofftragetaschen sowie für Zigarettenfilter greifen und sowohl die Kosten für deren öffentliche Sammlung als auch anteilig die Entsorgungskosten umfassen.¹¹ Wie hoch dieser Kostenanteil ist, will der VKU in einer deutschlandweiten Untersuchung ermitteln. Das BMU plant, im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) die Rechtsgrundlage für eine spätere Verordnung zur Kostenbeteiligung der Hersteller zu schaffen. Hintergrund der Initiative ist die im Juni 2019 beschlossene EU-Einweg-Kunststoffrichtlinie¹². Über 20 Jahre nach dem Urteil des BVerfG zur kommunalen Verpackungssteuer¹³ besteht damit die Aussicht, die seitdem stetig angewachsene Menge an Einwegverpackungen im öffentlichen Raum anderweitig ökonomisch zu regulieren. Zudem hat die Bundesumweltministerin angekündigt, dass künftig nur Kunststoffe, die hundertprozentig biologisch abgebaut werden, als „Bioplastik“ oder „kompostierbar“ bezeichnet werden dürfen.¹⁴

D. UMSETZUNG DER NITRATRICHTLINIE

Am 21.06.2018 verurteilte der Europäische Gerichtshof (EuGH)¹⁵ die Bundesrepublik wegen einer unzureichenden Umsetzung der Nitrat-Richtlinie¹⁶. Darin urteilte der EuGH, dass die Bundesrepublik es unterlassen habe, weitere „zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen“ zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus der Landwirtschaft zu ergreifen, obwohl seinerzeit deutlich gewesen sei, dass die bis dahin ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen. Nachdem das BMU und das BMEL im Juni 2019 Vorschläge an die Europäische Kommission übermittelt hatten, übermittelte die Europäische Kommission (KOM) am 25.07.2019 ein Aufforderungsschreiben nach Art. 260 AUEV an die Bundesregierung, da aus

¹⁰ BT-PIPr. 19/106, S. 13076D (Frage 25).

¹¹ BMU, Pressemitteilung Nr. 135/19, abrufbar unter <https://www.bmu.de/pressemitteilung/hersteller-von-wegwerfartikeln-sollen-stadtreinigung-anteilig-bezahlen/> (01.09.2019).

¹² Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.06.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. EU Nr. L 155/1 v. 12.06.2019.

¹³ Urt. v. 07.05.1998, Az. 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95, abrufbar unter http://www.bverfg.de/e/rs19980507_2bvr199195.html (01.09.2019).

¹⁴ Fn. 12.

¹⁵ Rs. C-543/16.

¹⁶ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. Nr. L 375/1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2008 (ABl. Nr. L 311/1) geänderten Fassung.

Sicht der KOM diese Vorschläge weiterhin unzureichend seien.¹⁷ In dem Mahnschreiben fordert die KOM Deutschland auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen und erklärt, dass auch die am 02.06.2017 in Kraft getretene, vom EuGH noch nicht berücksichtigte novellierte Düngeverordnung¹⁸ nicht geeignet sei, das von der Nitrat-Richtlinie vorgegebene Schutzniveau zu erreichen.

Innerhalb weniger Tage traten sodann das BMU und das BMEL zwei Mal gemeinsam in die Öffentlichkeit, um eine neuerliche Verurteilung und damit verbundene Strafzahlungen abzuwenden:

Am 21.08.2019 stellten beide Ministerinnen Eckpunkte für eine Verschärfung der Düngeverordnung vor.¹⁹ Danach ist unter anderem geplant

- > Aufzeichnungspflichten über die tatsächlich aufgebrauchten Düngermengen einzuführen,
- > Sperrfristen für das Aufbringen von Düngemitteln in besonders belasteten Gebieten auf Grünland zu verlängern und
- > strengere Vorgaben an das Ausbringen von Düngemitteln auf Hangflächen in Gewässernähe sowie eine Ausweitung der Randstreifen festzulegen.

Darüber hinaus sollen die Bundesländer Verordnungen erlassen, in denen besonders belastete Flächen („rote Gebiete“) ausgewiesen werden. Derzeit liegen zwölf solcher Verordnungen vor, die übrigen Länder sollen schnellstmöglich entsprechende Regelungen beschließen. Am 28.08.2019 stellten die beiden Ministerinnen ihre Vorschläge dem zuständigen Kommissar *Karmenu Vella* vor.²⁰ Die KOM wird die Vorschläge nun prüfen.

E. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Bericht der Expertenkommission Fracking 2019, BT-Drucksache 19/11340
- > Entschließungsantrag – Verringerung des Pestizideinsatzes in Privatgärten, BR-Drs. 344/19
- > Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Referentenentwurf v. 19.08.2019), <https://www.bmu.de/GE828>
- > Entwurf einer ersten Verordnung zur Änderung der Strahlenschutzverordnung (Referentenentwurf v. 12.08.2019), <https://www.bmu.de/GE830>

¹⁷ BMU, Gemeinsame Pressemitteilung mit dem BMEL, PM Nr. 127/19; KOM, PM v. 25.07.2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-vertragsverletzungsverfahren_de (01.09.2019).

¹⁸ Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV), BGBl. I S. 1305.

¹⁹ BMU, Gemeinsame Pressemitteilung mit dem BMEL, PM Nr. 140/19, abrufbar unter www.bmu.de/PM8677 (01.09.2019).

²⁰ BMU, Gemeinsame Pressemitteilung mit dem BMEL, PM Nr. 144/19, abrufbar unter www.bmu.de/PM8684 (01.09.2019).

- > Referentenentwurf zu einer Verordnung zur Durchführung der unionsrechtlichen Verordnung über Emissionsgrenzwerte und die Typgenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte (28. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes), <https://www.bmu.de/GE827>

- > Entwurf der Zehnten Novelle der Abwasserverordnung (Referentenentwurf v. 17.07.2019), <https://www.bmu.de/GE829>