

Update Umweltrecht – Gesetzgebung

Prof. Dr. Peter Schütte / Dr. Martin Winkler*

Berichtszeitraum: 25.09.2023 bis 14.11.2023

Im Berichtszeitraum stand die Beschleunigungsgesetzgebung erneut im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Tätigkeit (1.). Hierzu schlossen Bund und Länder zudem am 06.11.2023 einen „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ (2.). Zudem wurde das Klimaschutzprogramm beschlossen (3.). Gesetzentwürfe, die die Bundesregierung im Sommer beschlossen hat, sind nun mitten in der parlamentarischen Diskussion. Das im letzten Bericht vorgestellte Solarpaket I wird mittlerweile im Bundestag beraten. Das ebenfalls vorgestellte Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes ist vom Bundesrat nicht beanstandet worden, kann also demnächst verkündet werden. Das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze, welches das „Heizungsgesetz“ flankiert, wird derzeit in den Ausschüssen beraten. Ebenfalls in den Ausschüssen steckt der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

1. Beschleunigungsgesetzgebung im Verkehrsbereich

Der Bundestag hat am 20.10.2023 das **Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes**¹ beschlossen. Durch das Gesetz werden Änderungen an verschiedenen Verkehrsgesetzen und dem UVPG vorgenommen.

Ziel des Gesetzes ist eine Verfahrensbeschleunigung im Infrastrukturbereich. Zudem soll die EU-Vorgabe² umgesetzt werden, dass Genehmigungsverfahren für Vorhaben, die der Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes dienen, vier Jahre nicht überschreiten dürfen.

Ein wesentliches Instrument des Mantelgesetzes ist, dass die Realisierung von vom Gesetzgeber als besonders wichtig eingestuftes Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse liegen soll. Zudem soll gem. § 18 f Abs. 1a FStrG-E die vorzeitige Besitzeinweisung

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

¹ Vorgangsablauf abrufbar unter: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-beschleunigung-von-genehmigungsverfahren-im-verkehrsbereich-und-zur-umsetzung/299222>.

² RICHTLINIE (EU) 2021/1187 vom 7. Juli 2021 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) (Abl. L 258/1 v. 20.07.2021).

bereits nach Ablauf der Einwendungsfrist nach § 73 Absatz 4 VwVfG möglich sein. Gleiches gilt für Verfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz.

Auch die Beschleunigung durch Rechtswegverkürzung soll weitergeführt werden, indem das BVerwG für weitere Vorhaben im Anwendungsbereich des FStrG und WaStrG erstinstanzlich zuständig sein wird.

Der Ersatzneubau von Brückenbauwerken der Bundesfernstraßen und der Bau von Fahrradwegen entlang dieser soll vereinfacht werden, indem unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. §§ 14c und 14d UVPG-E) die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für diese Vorhaben entfallen soll. Zudem sollen die Bundesautobahnen gem. § 3 Abs. 1 S. 3 FStrG-E zur Erzeugung erneuerbarer Energien genutzt werden.

Das bisher gem. § 9 Abs. 1 FStrG auch für Solaranlagen geltende Verbot baulicher Anlagen entlang von Bundesfernstraßen soll durch § 9 Abs. 2c FStrG-E gelockert werden. Für Windenergieanlagen soll zudem gem. § 9 Abs. 2b FStrG-E unter Umständen das Zustimmungserfordernis aus Abs. 2 und 2a entfallen.

2. Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung

Am 06.11.2023 schlossen Bund und Länder eine umfangreiche Vereinbarung zu einer Vielzahl von Beschleunigungs- und Modernisierungsmaßnahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren.³ Man müsse und wolle Verfahren zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von wichtigen Vorhaben in Deutschland beschleunigen, um Deutschland zu modernisieren und die Transformation zur Klimaneutralität erfolgreich zu gestalten. Die Langsamkeit sei ein Investitionshemmnis. Nur wenn Deutschland schneller wird, bleibe es wettbewerbsfähig.⁴

Der Pakt gliedert sich in diverse Oberthemen, die hier nur ausschnittsweise wiedergegeben werden können:

Unter der Überschrift „*Verfahren und Prozesse*“ wird zunächst der Leitgedanke hervorgehoben, den formellen und materiellen Prüfungsumfang auf das erforderliche Maß zu reduzieren. Diesem Zweck diene auch das Grundprinzip der 1:1 Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben und der gezielten Ausschöpfung EU-rechtlicher Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung. In die laufende Überprüfung des geltenden Rechts auf Potentiale zur Verfahrensbeschleunigung durch Bund und Länder sei daher auch die entsprechende Umsetzung des EU-Rechts – auch im Hinblick auf bereits vollzogene Umsetzungen – einzubeziehen.

³ Siehe die Beschlussvorlage unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2196306/2235210/06f2e4befe86c9976bf263e8a49ee1dd/2023-11-06-beschluss-top4-planungsbeschleunigung-data.pdf?download=1> (besucht am 12.11.2023). Den Beschluss selbst konnten wir auf den Seiten der Bundesregierung bzw. der Bundesministerien bis zum Redaktionsschluss am 12.11.2023 nicht ausfindig machen – zu finden war dieser Beschluss hier: https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11_top_4_anlage_pakt.pdf (besucht am 12.11.2023).

⁴ Pressemitteilung des BMWK vom 07.11.2023 (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Meldung/2023/20231107-minister-habeck-und-ministerin-lemke-aeussern-sich-zum-pakt-fuer-planungsbeschleunigung.html>) - besucht am 12.11.2023).

Im „*allgemeinen Verfahrensrecht*“ sollen Beschleunigungspotenziale insbesondere durch eine frühzeitige, effektive, straffe und zielorientierte Kommunikation zwischen Vorhabenträgern und Behörden sowie Bürgerinnen und Bürgern und Umweltverbänden gehoben werden. Doppelbeteiligungen, Doppelkommunikation und Doppelprüfungen sollen insbesondere auch bei aufeinanderfolgenden Planungsstufen vermieden werden. Zudem solle eine Antragskonferenz der Regelfall werden, während ein Erörterungstermin grundsätzlich fakultativ gestellt werden solle. Ergebnisse aus früheren Öffentlichkeitsbeteiligungen sollen einheitlich, standardisiert und maschinenlesbar dokumentiert und damit als abschließend erhoben gelten. Hierzu sollen die Digitalisierung der Verfahren und insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung vorangetrieben sowie standardisiert und die Instrumente des PlanSiG auch in die jeweiligen Fachrechte übernommen werden.

Darüber hinaus sollen zeitaufwändige Aktualisierungen von Unterlagen in einem laufenden Genehmigungsverfahren durch Stichtagsregelungen vermieden werden – maßgeblich solle der Zeitpunkt der bestätigten Vollständigkeit der Antragsunterlagen werden. Weitere Instrumente, die verstärkt genutzt werden sollen, sind Genehmigungsfiktionen, Fristverkürzungen in Beteiligungsverfahren sowie ein digitales Portal für Umweltdaten, „*das in der Folge durch eine auf Künstlicher Intelligenz (KI) basierende Wissensplattform mit planungsrelevanten Umweltdaten ergänzt*“ werden soll. Insoweit wolle der Bund Konzepte zur Schaffung eines bundesweiten Umweltdatenkatasters und einer bundesweiten Gutachtdatenbank entwickeln; vorhabenbezogen erhobene Kartierungsdaten sollen dabei gesetzlich verpflichtend zu öffentlich zugänglichen Quellen erklärt werden.

Im Artenschutzrecht sollen weitere Standardisierungen insbesondere beim Tötungsverbot auch für andere Arten als Vögel für Vereinfachung und Beschleunigung sorgen. Zudem soll ein Leitfaden für den Umgang mit den sog. Allerweltsarten (ubiquitäre Arten) erstellt werden.

Hervorgehoben sei schließlich noch, dass neben Rechtswegverkürzungen auch das Instrument der Zulassung des vorzeitigen Beginns weiter ausgeweitet werden soll. Der Bund beabsichtige, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, damit Vorhaben, die im öffentlichen Interesse liegen, gegen eine angemessene Sicherheitsleistung bereits vor Eintritt der Bestands- oder Rechtskraft der nötigen Bescheide begonnen und durchgeführt werden können. Auch solle die Voraussetzung der Prognoseentscheidung entfallen, wenn es sich um Anlagen auf bestehenden Standorten oder um bloße Anlagenänderungen handelt.

3. Klimaschutzprogramm

Am 04.10.2023 hat die Bundesregierung das „Klimaschutzprogramm 2023“⁵ beschlossen. Dieses enthält jene Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung die Ziellücke bezüglich der Klimaschutzziele bis 2030 zu schließen beabsichtigt.

Das Programm wurde vorher vom Expertenrat für Klimafragen begutachtet.⁶ Demnach werde die Ziellücke mit den vorgestellten Maßnahmen zwar deutlich reduziert, es verbleibe aber weiterhin eine Lücke von 200 Mt CO₂-Äquivalent. Insbesondere kritisiert der

⁵ Klimaschutzprogramm 2023, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/20231004-klimaschutzprogramm-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (besucht am 12.11.2023).

⁶ Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de/publikationen/> (besucht am 12.11.2023).

Expertenrat, dass das Programm keine Monitoring-Maßnahmen enthalte und ein zusammenhängendes in sich schlüssiges Gesamtkonzept zur langfristigen Treibhausgasminde- rung fehle.

Das Programm bildet einerseits die Maßnahmen ab, die in den jeweiligen Sektoren bereits umgesetzt wurden, und andererseits jene, die in Zukunft zur Zielerreichung umgesetzt werden sollen. Im Energiesektor werden die Novelle des EEG 2023, die WindSeeG-No- velle, die EnWG-Novelle mit gleichzeitiger Änderung des BBPIG und NABEG, die 2%-Vor- gabe für Windenergie und die schrittweise Beendigung der Kohleverstromung als bereits umgesetzte oder in Kraft getretene Maßnahmen genannt. In näherer Zukunft geplant sei eine Geothermie-Kampagne, für die ein Wärmepotential von 10 TWh gesehen wird.

Für den Gebäudesektor werden als bereits umgesetzte Maßnahmen die Novelle des Ge- bäudeenergiegesetzes⁷ und die Neuordnung der Bundesförderung für effiziente Gebäude aufgezählt. In naher Zukunft soll die Novelle des GEG durch das Wärmeplanungsgesetz⁸ und die Förderung klimaneutraler Wärmenetze flankiert werden. Außerdem soll durch eine Wärmepumpenoffensive der Markthochlauf von Wärmepumpen gefördert werden, um die Vorgaben aus der GEG-Novelle erreichen zu können. Bestehende Heizungssysteme soll- ten optimiert werden, um Einsparungen zu erreichen. Um die Emissionen beim Bau von neuen Häusern zu minimieren, strebe die Bundesregierung eine Holzbauoffensive an.

Um die Industrie zu dekarbonisieren, verweist die Bundesregierung auf die bisherigen Maßnahmen der Klimaschutzdifferenzverträge, durch die die Umstellung auf klimafreund- liche Technologien gefördert werden solle. Dabei würden die höheren Kosten, die durch die Nutzung klimafreundlicher Technologien im Vergleich zu konventionellen Technologien entstehen, ausgeglichen.

Zukünftig soll die Ziellücke in der Industrie durch einen Maßnahmenmix geschlossen wer- den. So soll im Allgemeinen die Transformation stärker gefördert werden. Das Instrument der Carbon Management-Strategie soll dabei helfen das Potential von CO₂-Speicherung (CCS/CCU) einzuschätzen. Allgemein soll die Wasserstoffproduktion in Deutschland noch stärker gefördert werden. Zudem soll es verschiedene Maßnahmen im Produktrecht geben (Ökodesign, Tierlabel, Kennzeichnung von Produkten etc.).

Umgesetzte Maßnahmen im Verkehrssektor sind das Auslaufen des fossilen Verbrenners, ein klares Bekenntnis eines Bestands von 15 Mio. vollelektrischen PKW im Jahr 2030 zu- sammen mit einer engmaschigen bundesweiten elektrischen Ladeinfrastruktur und die Stärkung des ÖPNV zum Beispiel durch das 49 €-Ticket.

In Zukunft geplant sei die Beschleunigung des Antriebswechsels im LKW-Verkehr, die Stärkung der Schieneninfrastruktur (Investitionen, Digitalisierung des Bestandsnetzes und Kapazitätsausbau des Bahnverkehrs), die Förderung erneuerbarer Kraftstoffe und mehr Digitalisierung zur Vermeidung beruflicher Wege. Außerdem sollen Kommunen einen brei- teren Spielraum für die Mobilitätswende auf kommunaler Ebene bekommen. Die Bundes- regierung erkennt an, dass noch erheblicher Handlungsbedarf im Verkehrssektor bestehe.

Im LULUCF-Sektor⁹ soll schließlich der Ökolandbau ausgebaut, die Nutztierhaltung klima- und tiergerechter und Lebensmittelketten nachhaltiger werden. Außerdem sollen

⁷ Näheres zur GEG-Novelle im [Update Umweltrecht – Gesetzgebung September 2023](#).

⁸ Näheres zur WPG-Novelle im [Update Umweltrecht – Gesetzgebung September 2023](#).

⁹ Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

verschiedene Maßnahmen im Bereich des natürlichen Klimaschutzes im Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz gebündelt werden.

4. Sonstige Rechtsakte, programmatische Papiere und Mitteilungen

- > Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes, Entwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 509/23.
- > Verordnung zur Änderung der Differenzbetragsanpassungsverordnung, BGBl. 2023 I Nr. 259 vom 27.09.2023.
- > Verordnung zur Änderung der Versorgungsreserveabrufverordnung, BGBl. 2023 I Nr. 268 vom 10.10.2023.
- > Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung virtueller Wohnungseigentümerversammlungen, zur Erleichterung des Einsatzes von Steckersolargeräten und zur Übertragbarkeit beschränkter persönlicher Dienstbarkeiten für Erneuerbare-Energien-Anlagen, Entwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 508/23.
- > Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), Entwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8628.
- > Globales Rahmenwerk für eine Welt ohne Schäden durch Chemikalien und Abfälle verabschiedet, Beschluss der 5. Weltchemikalienkonferenz, <https://www.bmu.de/en/pressrelease/globales-rahmenwerk-fuer-eine-welt-ohne-schaeden-durch-chemikalien-und-abfaelle-verabschiedet>.
- > Deutschland stimmt erneuter Genehmigung von Glyphosat im Ständigen Ausschuss der EU-Kommission für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel nicht zu.