Update Umweltrecht – Gesetzgebung

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

Berichtszeitraum: 15.11.2023 bis 09.01.2024

Die umweltpolitischen Entwicklungen im Berichtszeitraum standen im Zeichen des Urteils des BVerfG – 2 BvF 1/22 vom 15.11.2023 zur Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021.[1] Infolge dieser Entscheidung wurden bereits laufende Gesetzgebungsvorhaben im Klima- und Energieumweltrecht aufgehalten (dazu unter 1.). In Kraft treten konnten hingegen zum Jahreswechsel das lange umstrittene Gebäudeenergiegesetz (GEG) und das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze, nachdem der Bundesrat bei seiner 1040. Sitzung am 15.12.2023 die notwendige Zustimmung gab.[2] Gescheitert ist das Zehnte Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, durch das umweltbezogene Verkehrsanordnungen erleichtert werden sollten (dazu unter 2.). Das BMUV hat einen Referentenentwurf veröffentlicht, durch den die 4. BImSchV geändert werden soll (dazu unter 3.). Neue Entwicklungen sind schließlich zum Natur- und Artenschutzrecht zu vermelden (dazu unter 4.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

1. Klima- und Energieumweltrecht

Ende Dezember 2023 wurde bekannt, dass die bereits länger vorliegenden Regierungsentwürfe für ein „Gesetz zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“ (Solarpaket I)[3] und für das „Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ (2. KSG-ÄndG)[4] verschoben werden.[5]

Aufbauend auf einer „Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zum Gesetzentwurf zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“[6] beschloss der Ausschuss für Klimaschutz und Energie in seiner „Ersten Beschlussempfehlung und Erstem Bericht“ am 13.12.2023, lediglich drei Elemente des Solarpakets kurzfristig „abzukoppeln“ und als „Vorläufer“ in einem „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zur

---

* 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] Abrufbar unter https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html (08.01.2024).

[2] BR-Drs. 614/23(B).

[3] Dazu *Schütte/Winkler*, ZUR 2023, 632, 634.

[4] Dazu *Schütte/Winkler*, ZUR 2023, 499, 501.

[5] Siehe https://www.klimareporter.de/strom/ampel-verschiebt-solarpaket-und-klimagesetz (08.01.2024).

[6] BT-Ausschuss-Drs. 20(25)534 v. 8.12.2023, abrufbar unter https://t1p.de/jdqzl (Kurzlink, 08.01.2024).

Vermeidung kurzfristig auftretender wirtschaftlicher Härten für den Ausbau der erneuerbaren Energien“ zu beschließen. Dabei handelt es sich um

> die Verlängerung der Frist zur bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung für Windkraftanlagen um ein Jahr bis 2025 (§ 9 Absatz 8 Satz 3 und 4 EEG-Entwurf),

> die Verlängerung der Frist zur Ausnahme von bestimmten technischen Anforderungen bei der verpflichtenden Direktvermarktung (§ 52 Absatz 1b Satz 1 EEG 2023) für Anlagen mit einer Leistung von bis zu 500 Kilowatt bis zum 30.06.2024, sowie um

> die Verlängerung der Realisierungs- und Pönalfristen für Windenergieanlagen (§§ 36e Absatz 1, 55 EEG-Entwurf).[7]

Der Beschlussempfehlung nach soll der Bundestag beschließen, die übrigen Teile des Solarpakets „späteren Beschlussfassungen vorzubehalten“.[8]

Beim 2. KSG-ÄndG besteht laut Pressemeldungen[9] Streit innerhalb der Koalitionsfraktionen. Die FDP bestehe darauf, dass eine Überschreitung des CO_2-Budgets in einzelnen Sektoren – bspw. Gebäude oder Verkehr – mit Einsparungen in anderen Sektoren verrechnet werden können; Sachverständige hatten jedoch bei der Anhörung im Bundestagsausschuss am 08.11.2023[10] darauf hingewiesen, dass dies mit den Pflichten nach der europäischen Lastenteilungsverordnung („Effort Sharing“)[11] unvereinbar sei. Beispielsweise geht die Stiftung Umweltenergierecht in ihrer Stellungnahme[12] davon aus, dass mit dem 2. KSG-ÄndG zwar eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung eingeführt und spiegelbildlich die bisherigen Sektorenziele (§ 4 KSG) als eigenständige Klimaschutzziele und Auslöser eines Nachsteuerungszwangs gestrichen werden dürften; nach der EU-Lastenteilungsverordnung jedoch müssen die Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche nationale Treibhausgasminderungsziele in Form von jährlichen Emissionsobergrenzen in denjenigen Sektoren erreichen, die nicht in den Anwendungsbereich des bisherigen EU-Emissionshandels für Industrie und Energiewirtschaft fallen.[13]

2. Straßenverkehrsrecht

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18.08.2023 für ein „Zehntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes“ sah – gemäß dem Koalitionsvertrag – vor, „das Straßenverkehrsrecht so anzupassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden (können), um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“[14] Hierzu sollte die Verordnungsermächtigung in § 6 StVG um einen Absatz 4a erweitert werden, auf dessen Grundlage die StVO um Regelungen „zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der

[7] BT-Drs. 20/9781.
[8] BT-Drs. 20/9781, S. 3.
[9] Siehe oben Fn. 5.
[10] Siehe https://www.bundestag.de/ausschuesse/a25_klimaschutz_und_energie/anhoerungen/974396-974396 (08.01.2024).
[11] Verordnung (EU) 2018/842.
[12] Ausschussdrucksache 20 (25)507.
[13] Stellungnahme (Fn. 11), S. 8.
[14] Gesetzentwurf, BR-Drs. 381/23.

Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ hätte ergänzt werden können; dabei sollten „die Gemeinden bei den nach Landesrecht für die Ausführung der Rechtsverordnungen bestimmten Behörden den Erlass von Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung beantragen können.“[15] Der Bundesrat stimmte dem Gesetzentwurf im 2. Durchgang in seiner Sitzung am 24.11.2023 nicht zu,[16] sodass nach Art. 78 GG das Gesetz nicht zustande gekommen ist.

3. Immissionsschutzrecht

Der am 22.11.2023 vom BMUV vorgelegte Referentenentwurf einer „Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen“[17] geht auf die Nationale Wasserstoffstrategie vom Juli 2023[18] zurück. Bislang sieht Nummer 4.1 des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) vor, dass Elektrolyseure stets eines förmlichen Genehmigungsverfahrens nach § 10 BImSchG einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen. Dies wird als „Erschwernis für den angestrebten Markthochlauf“ und „in Anbetracht des einschlägigen Risikoprofils der Elektrolyse, als unverhältnismäßig eingeschätzt“.[19] In diesem Sinne forderte auch – auf Antrag von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen – der Bundesrat in einer Entschließung, die Genehmigung von Elektrolyseuren zu erleichtern, indem die gegenwärtig auf europäischer Ebene diskutierte Novellierung der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU (IE-Richtlinie) „1:1 in die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) übernommen werde“.[20] Der Referentenentwurf sieht vor, dass Elektrolyseure ab einem – noch mittels der geänderten IE-Richtlinie neu einzuführenden – Schwellenwert für die elektrische Nennleistung in das vereinfachte Genehmigungsverfahren überführt werden und beim Unterschreiten einer elektrischen Nennleistung von fünf Megawatt aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht entlassen werden (Nr. 10.26.2 des Anhangs 1 zur 4. BImschV-RefE).

4. Naturschutzrecht

I. BWaldG

Am 10.11.2023 gelangte ein Referentenentwurf (RefE) an die Öffentlichkeit, durch den das BMEL das Bundeswaldgesetz (BWaldG) aus dem Jahr 1975 einer grundlegenden Überarbeitung unterziehen möchte.[21] Einleitend führt der RefE aus, dass „eine Neuordnung“ des BWaldG erforderlich sei, um

[15] Gesetzentwurf (Fn. 14), S. 1 und Begründung S. 4.
[16] Plenarprotokoll 1038, S. 380.
[17] Abrufbar unter https://www.bmuv.de/GE1026 (Permalink).
[18] BT-Drs. 20/7910.
[19] Referentenentwurf (Fn. 17), S. 1.
[20] BR-Drs. 591/23 v. 16.11.2023.
[21] Entwurf und ausführliche inhaltliche Übersicht abrufbar unter https://www.forstpraxis.de/neues-bundeswaldgesetz-das-plant-cem-oezdemir-fuer-die-waldbesitzer-22545 (09.01.2024). Zum ursprünglichen Zeitplan der geplanten Novellierung s. BT-Drs. 20/7650, S. 89 (Frage Nr. 126).

> „zentrale waldpolitische Herausforderungen, namentlich die Klima- und Biodiversitätskrise, angemessen zu adressieren,“

> „Rahmenbedingungen neu zu setzen“ u. a. für

  - die Erhaltung der Wälder und ihrer „gesellschaftlich unverzichtbaren Ökosystemleistungen einschließlich der waldtypischen Biodiversität“,

  - die Rohstofferzeugung und für

  - die Erholungsleistung in der Klimakrise, und um

> „die Risikovorsorge der Forstbetriebe und sowie das behördliche Krisenmanagement zu verbessern“.[22]

Der RefE sieht sieben Kapitel mit insgesamt 86 Paragrafen vor: Nach den Allgemeinen Vorschriften (§§ 1-7) regelt das 2. Kapitel „Erhaltung, Bewirtschaftung und Schutz des Waldes“ (§§ 8-39). Umfangreiche Regelungen betreffen die „Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse“ (§§ 40 ff.), welche entweder als Forstbetriebsgemeinschaften (§§ 41-45), als Forstbetriebsverbände (§§ 46-61) oder als anerkannte Forstwirtschaftliche Vereinigungen (§§ 62-64) ausgestaltet sein können. Die Förderung der Forstwirtschaft ist in Kapitel 4 geregelt, wobei im Wesentlichen auf das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) in der jeweils geltenden Fassung verwiesen wird (§ 66). Das fünfte Kapitel regelt den Waldbericht und die Walderhebungen (§§ 67 ff.). Am Ende stehen Straf- und Schlussvorschriften.

An dieser Stelle können nur einige der geplanten Neuregelungen und Änderungen vorgestellt werden. Bemerkenswert ist, dass zentrale Begriffe wie „Waldbewirtschaftung“, „Schutzgüter“ und „Ökosystemleistungen“ des Waldes erstmals im BWaldG (§§ 3 und 4) definiert werden sollen. § 3 Abs. 2 des RefE definiert eine nachhaltige Nutzung als „eine Nutzung von Wald, die unter Berücksichtigung der langfristigen Zeiträume waldökologischer Abläufe

1. die Fähigkeit des Waldes bewahrt oder verbessert, seine Schutzgüter zu erhalten und seine Ökosystemleistungen unter Berücksichtigung der natürlichen Anpassung des Waldes an den Klimawandel sowie seiner Bedeutung für den Klimaschutz stetig und dauerhaft zu erbringen,

2. den Wald als Naturraum und naturnahes Ökosystem bewahrt und

3. die biologische Vielfalt, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität des Waldes erhält und

4. die Produktivität des Waldes für die Erzeugung des nachwachsenden Rohstoffes Holz wahrt“.

Neu soll bundesrechtlich die Pflicht eingeführt werden, Waldverlust infolge einer Umwandlung in eine andere Nutzungsart auszugleichen (§ 12) sowie kahle oder verlichtete Waldflächen wieder aufzuforsten oder natürlich zu verjüngen (§ 14). Bei einer Erstaufforstung sollen künftig verpflichtend „standortgerechte Waldgehölze“ verwendet werden (§ 13). Erstmals sollen das Anlegen und Markieren von Wegen und Routen im Wald geregelt und

[22] RefE (Fn. 21), S. 1 und 58.

dabei auch digitale Medien und Plattformen adressiert werden (§ 33). Das Umweltstrafrecht soll erweitert werden, indem bspw. ein unerlaubter Kahlschlag mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird (§ 80 Nr. 1).

II. Praxisleitfaden Wolf

Nachdem das BMUV im Oktober 2023 entsprechende Vorschläge vorgelegt hatte, beschloss die Umweltministerkonferenz am 01.12.2023 eine Änderung des „Praxisleitfadens Wolf“[23].[24] Hierdurch sollen „Wölfe, die trotz Herdenschutz Weidetiere reißen, (…) zukünftig schneller und unbürokratischer abgeschossen werden können.“[25] Der Praxisleitfaden beruhe „auf einer neuen Auslegung des geltenden Rechts, die sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen ableitet. Langwierige Gesetzesänderungen auf nationaler oder europäischer Ebene“ seien daher „nicht nötig.“[26] Zukünftig ist in „Gebieten mit erhöhtem Rissaufkommen bereits nach erstmaligem Überwinden des zumutbaren Herdenschutzes und dem Riss von Weidetieren durch einen Wolf eine Abschussgenehmigung möglich. Diese soll zeitlich für einen Zeitraum von 21 Tagen nach dem Rissereignis gelten und die Entnahme im Umkreis von bis zu 1.000 Metern um die betroffene Weide im betroffenen Gebiet zulassen.“ Die „Gebiete mit erhöhtem Rissaufkommen“ werden von den Ländern festgesetzt.[27] Die zuständige Behörde entscheidet künftig „auf Basis aller Indizien und Fachkenntnisse über die Eindeutigkeit eines Wolfs als Verursacher der Risse“; die bislang vor der Erteilung der Abschussgenehmigung übliche genetische Individualisierung des schadensstiftenden Wolfs wird künftig entbehrlich.[28]

III. Verordnung zur Durchführung von Habitatpotentialanalysen

Der am 23.11.2023 öffentlich gewordene Referentenentwurf des BMUV für eine „Verordnung zur Festlegung der Anforderungen an die fachgerechte Durchführung einer Habitatpotentialanalyse im Anwendungsbereich des § 45b des Bundesnaturschutzgesetzes (Habitatpotentialanalyse-Verordnung – HPAV)“[29] geht auf das 4. BNatSchG-ÄndG aus dem Jahr 2022 zurück. Hierdurch wurden mit § 45b BNatSchG Vereinfachungen bei der natur- und artenschutzrechtlichen Prüfung von Windenergieanlagen eingeführt, indem die Habitatpotentialanalyse als Standardmethode zur Prüfung und Bewertung des Tötungsrisikos kollisionsgefährdeter Brutvögel eingeführt wurde. Durch die auf die Verordnungsermächtigung in § 55 Abs. 10c Satz 1 Nr. 1 BNatSchG gestützte HPAV sollen nun die Anforderungen an die fachgerechte Durchführung der Habitatpotentialanalyse konkretisiert und bundesweit standardisiert werden. Die bisherigen Leitfäden der Bundesländer werden damit durch eine gesetzliche Regelung ersetzt, was zu mehr Rechtssicherheit und damit auch zu einer Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen führen soll.[30] Die HPAV regelt allgemeine Anforderungen der Habitatpotentialanalyse, Vorgaben zur Ermittlung der Habitattypen und im Kern die Prüfung des Tötungs- und Verletzungsrisikos für kollisionsgefährdete Brutvogelarten; hierzu definiert eine Anlage zur

[23] Die Ergänzungen des Praxisleitfadens sind im Ergebnisprotokoll der 101. Umweltministerkonferenz am 1. Dezember 2023 in Münster, TOP 12 + 13 „Umgang mit dem Wolf“, Ziffer 5 und 6 im Wortlaut festgehalten. Das Ergebnisprotokoll ist abrufbar unter https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-101-umk_1702995436.pdf (09.01.2024).
[24] Pressemitteilung abrufbar unter https://www.bmuv.de/DL3199 (Permalink).
[25] PM (Fn. 24), S. 1.
[26] Ebd.
[27] PM (Fn. 24), S. 1 f.
[28] PM (Fn. 24), S. 2.
[29] Abrufbar unter https://www.landschaft-artenschutz.de/wp-content/uploads/2023_12_15_Referentenentwurf_HPA-Verordnung.pdf (09.01.2024).
[30] HPAV-Entw. (Fn. 29), S. 1 f. und 14 f.

Verordnung für die einzelnen Brutvogelarten artspezifisch attraktive und unattraktive Nahrungshabitate, „anhand derer eine Prognose zur Aufenthaltswahrscheinlichkeit und dem daraus abzuleitenden Kollisionsrisiko getroffen werden kann.“[31] Es ist, mit anderen Worten, dann von erhöhten Flugaktivitäten am Standort der Windenergieanlage auszugehen, wenn dieser Standort für ein konkretes Exemplar einer kollisionsgefährdeten Brutvogelart bei der Nahrungssuche besonders attraktiv ist oder der Standort passiert werden muss, um zu einem besonders attraktiven Habitat zu gelangen.[32] Weitere Einzelheiten sollen in einem Vollzugsleitfaden für die Praxis enthalten sein, welcher vom BMUV und BMWK zeitgleich mit dem Inkrafttreten der HPAV vorgelegt werden soll.[33]

Die Habitatpotentialanalyse soll mittelfristig durch die „die probabilistische Methode“ ergänzt werden; dabei werden die Regelvermutungen mit Mitteln der Wahrscheinlichkeitsrechnung überprüft. Hierzu hat die Bundesregierung im Dezember 2023 einen „Bericht zur Prüfung der Einführung einer probabilistischen Methode zur Berechnung der Kollisionswahrscheinlichkeit von Brutvögeln bei Windenergieanlagen an Land“ an den Bundestag übermittelt.[34] Darin spricht sich die Bundesregierung dafür aus, „die probabilistische Methode zur Berechnung der Kollisionswahrscheinlichkeit von Brutvögeln bei Windenergieanlagen (WEA) an Land im Jahr 2024 einzuführen; zunächst für den Rotmilan, dann schrittweise für weitere Brutvogelarten.“[35]

5. Sonstige Rechtsakte, programmatische Papiere und Mitteilungen

> Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben, BGBl. 2024 I Nr. 2 vom 09.01.2024

> Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BGBl. 2023 I Nr. 405 vom 28.12.2023

> Viertes Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 313 vom 23.11.2023

> Zweites Gesetz zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 674/23

> Gesetz zur Stärkung des Klimaschutzes durch eine Beschleunigung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur – Klimaschutzbeschleunigungsgesetz Schiene, Gesetzentwurf des Bundesrats, BT-Drs. 20/9326

[31] HPAV-Entw. (Fn. 29), S. 15.
[32] HPAV-Entw. (Fn. 29), S. 18.
[33] HPAV-Entw. (Fn. 29), S. 18.
[34] BT-Drs. 20/9830.
[35] BT-Drs. 20/9830, S. 2.