

Stellungnahme

Kabinettsentwurf Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Einleitung

Der BDI vertritt als Spitzenverband die industriepolitischen Interessen von 36 Mitgliedsverbänden mit rund 100.000 Unternehmen, die ihrerseits rund acht Millionen Menschen beschäftigen. Diese 100.000 Unternehmen sind bei jeder Entscheidung über eine Vielzahl von UVP-pflichtigen bzw. immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Vorhaben von den Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes betroffen.

Die Bundesregierung hat am 21. Januar 2026 den Gesetzentwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes beschlossen. Der BDI begrüßt den vorliegenden Kabinettsbeschluss zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ausdrücklich. Der Kabinettsbeschluss zum Umweltrechtsbehelfsgesetz greift insbesondere eine wichtige Forderung des Koalitionsvertrages zur 21. Legislaturperiode auf:

Zur Vermeidung langwieriger Verfahren sollen Klagen von Umweltverbänden künftig auf konkrete Argumente der Kläger begrenzt werden. Die gefundene Regelung in § 7a UmwRG-E begrüßt die deutsche Industrie ausdrücklich.

Die Dauer von Genehmigungsverfahren zur Realisierung wichtiger Infrastrukturvorhaben sowie anschließender Gerichtsverfahren erhöht sich durch Verbandsklagen deutlich. Die langen Verfahrensdauern führen zu Planungsunsicherheiten für Investoren, innovative Vorhaben verzögern sich und eine wirtschaftliche Entwicklung wird schlicht blockiert.

Die Dauer erstinstanzlicher Verfahren ist nicht der ausschlaggebende Faktor für die Länge von Planfeststellungsverfahren. Bereits vor einer möglichen Klage entfaltet die intensive gerichtliche Kontrolle eine erhebliche Wirkung: Projektträger, die Verzögerungen vermeiden und rechtssicher agieren wollen, orientieren sich schon in der Planungsphase an den strengen Maßstäben der Rechtsprechung. Unsicherheiten führen dazu, dass zusätzliche Prüfungen vorgenommen, Alternativen erwogen, Schutzmaßnahmen erweitert oder Verfahrensschritte wiederholt werden – selbst, wenn dies rechtlich nicht zwingend erforderlich erscheint. Auch die Genehmigungsbehörden neigen dazu, auf Nummer sicher zu gehen, um die rechtliche Stabilität und Vollziehbarkeit ihrer Entscheidungen nicht zu gefährden. Ob diese Vorsichtsmaßnahmen tatsächlich notwendig waren, bleibt oft ungeprüft. Solche Entscheidungen setzen wiederum Standards für zukünftige Verfahren, an denen sich neue Projekte orientieren müssen.

Die Verwaltungsgerichte haben zweifellos dazu beigetragen, dass Umweltvorschriften heute strenger beachtet werden als früher. Allerdings kann dies

auch zu einer Überregulierung führen: Wer aus Vorsicht immer noch mehr tut als gefordert, trägt dazu bei, dass sich überhöhte Anforderungen auch in der gerichtlichen Praxis verfestigen.

Wie Statistiken zeigen, werden Genehmigungen von Industrieanlagen zwar selten bis nie beklagt. Die Unternehmen sind jedoch mittelbar durch die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden betroffen: Beklagte Windkraftanlagen verringern die Menge an erneuerbaren Energien, Klagen gegen Verkehrswege erschweren den Transport von Gütern. Zudem werden in Genehmigungsverfahren mögliche Klage gegen eine Entscheidung im Verfahren bereits mitgedacht und somit jede Einzelentscheidung vielfach abgesichert. Dies führt zu einer erheblichen Anzahl von zusätzlichem Gutachten- und Dokumentationsaufwand und damit zu längeren Verfahren.

Der Amtsermittlungsgrundsatz ermöglicht weitreichende gerichtliche Entscheidungen, die wiederum in Genehmigungsverfahren anzuwenden sind. Damit ändert sich die Rechtslage häufig, was wiederum zu einem Neubeginn des Verfahrens führt. Nach der EUGH-Rechtsprechung muss die Behörde verspätete Einwendungen im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht mitberücksichtigen. Eine verspätete Einwendung kann in einem etwaigen Gerichtsverfahren geltend gemacht werden, es besteht also keine materielle Präklusion. In der Praxis sind meistens geänderte Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Normen Ursache für Verzögerungen, aber auch Gerichtsurteile, die neue Maßstäbe setzen. Wenn dies der Fall ist, müssen Antragsunterlagen bzw. entsprechende Gutachten geändert oder neu gefertigt werden. Diese werden dann nochmals sternförmig an alle zu beteiligenden Fachbehörden verteilt, diese haben wieder einen Monat Prüfungszeit, die in der Mehrzahl der Fälle nicht eingehalten wird. Die federführende Behörde muss die Stellungnahmen im Anschluss zusammenfassen. Im schlechtesten Fall ist in dieser Zeit eine weitere andere Rechtsänderung eingetreten und die Abstimmung beginnt von neuem.

So führt nicht nur das Gerichtsverfahren ans sich zu einer Verzögerung der Verfahren, sondern insbesondere deren mittelbaren Auswirkungen.

Genehmigungsverfahren dauern bis zu einer rechtssicheren Entscheidung durch die Komplexität von Umweltschutzvorgaben und daraus resultierenden Entscheidungsunsicherheiten bei Genehmigungsbehörden bereits heute sehr lange. Eine noch längere Dauer würde erhebliche Nachteile im weltweiten Wettbewerb bedeuten, da die zeitnahe Genehmigung von Anlagen für die Herstellung von Produkten und für die Entwicklung von Innovationen

essenziell ist. Vorhabenträger sollten frühzeitig Investitionssicherheit für die Belastbarkeit der behördlichen Entscheidung haben. Auch die Gerichtsverfahren von Umweltverbandsklagen müssen daher beschleunigt werden.

Bei Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sollte der gerichtliche Untersuchungsgrundsatz sowie das Vorbringen von Rügen ohne Substanz bzw. der Nachtrag von Rügen auf den Beibringungsgrundsatz begrenzt werden. Der europäische Gesetzgeber misst den Umweltverbänden in den von ihnen behandelten Bereichen einen besonderen Sachverstand zu. Dieser besondere Sachverstand lässt es angemessen erscheinen, den im Verwaltungsprozessrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz für Verbandsklagen einzuschränken und – vergleichbar dem Zivilprozessrecht – auf das Parteivorbringen und den dadurch konkretisierten Streitgegenstand zu begrenzen.

Eine Beschränkung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes bei altruistischen Verbandsklagen mit objektiver Rechtskontrolle setzt diese auch wieder in ein angemessenes Verhältnis zu dem nach Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich gewährleisteten Individualrechtsschutz. Während letzterer zum Schutz des Bürgers vor subjektiven Rechtsverletzungen seitens der Verwaltung grundsätzlich eine weite gerichtliche Kontrolle erfordert, gilt dies für eine altruistische Verbandsklage mit objektiver Rechtskontrolle gerade nicht. Das den Umweltverbänden zuerkannte Fachwissen und die damit ihnen obliegende Verantwortung rechtfertigen es vielmehr, auf die außerhalb des Art. 19 Abs. 4 GG stehende Verbandsklage keinen Untersuchungs-, sondern den Verhandlungsgrundsatz anzuwenden.

Da NGOs sich nicht auf Art. 19 IV GG berufen können, gibt es bei der Umweltverbandsklage keinen verfassungsrechtlichen Grund für den gerichtlichen Untersuchungsgrundsatz. Das UmwRG sollte daher für Verbandsklagen einen dem Zivilrecht vergleichbaren Beibringungsgrundsatz vorschreiben. Dies würde Verwaltungsgerichtsverfahren von NGO-Klagen erheblich beschleunigen, wenn die Gerichte nur noch das prüfen müssten, was die NGOs substantiiert vorgetragen haben. Da NGOs ihre besonderen Klagerechte aus ihrer besonderen Kompetenz ableiten, ist die aktive Beibringung dieser Kompetenz auch gerechtfertigt.

Dies steht nicht im Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben, da in zahlreichen europäischen Staaten der Beibringungsgrundsatz gilt. Die gerichtliche Prüfung beschränkt sich dort auf die von den Parteien vorgetragenen Tatsachen, was im Gegensatz zum deutschen Amtsermittlungsgrundsatz steht. Das Umweltbundesamt hat in einer rechtsvergleichenden

Untersuchung im Jahr 2017 Folgendes dargestellt (S. 195 ff.): „*In Italien beschränkt sich die Kontrolle auf die von den Parteien gerügten Rechtsfehler, weil die Gerichte generell bei ihrer Prüfung über das Klagevorbringen nicht hinausgehen, so dass den Kläger eine Darlegungslast trifft. ... Insoweit bestehen auch Parallelen zur Vorgehensweise in Frankreich und Großbritannien, wo die Gerichte ebenfalls grundsätzlich nur die von den Klägern vorgebrachten Punkte prüfen und den Sachverhalt von sich aus nicht näher aufklären.*“ (Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte - Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich.)

Zudem findet selbst vor europäischen Gerichten der Beibringungsgrundsatz Anwendung, was ebenfalls für seine Europarechtskonformität spricht.

Aufschiebende Wirkung:

In der Kabinettsfassung zum UmwRG sollte der Begriff Infrastrukturprojekte gestrichen werden:

6. f) Absatz 6 wird durch den folgenden Absatz 6 ersetzt:

„(6) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen ~~über Infrastrukturprojekte~~ nach § 1 Absatz 1 und Absatz 1a haben keine aufschiebende Wirkung.“

In der Kabinettsfassung ist ausdrücklich vorgesehen, dass Klagen **gegen Infrastrukturprojekte** künftig keine aufschiebende Wirkung mehr entfalten. Auch diese Regelung begrüßt der BDI ausdrücklich.

Die deutsche Industrie stellt sich jedoch die Frage, warum sich die Änderung nur auf Infrastrukturprojekte bezieht und nicht auch auf die Industrieproduktion.

Die gegenwärtige Regelung führt dazu, dass Unternehmen trotz umfangreicher behördlicher Überprüfung bereits erteilte Genehmigungen, z.B. für den Bau oder Betrieb einer Produktionsanlage oder die Zulassung eines Produktes, bis zur endgültigen gerichtlichen Klärung nicht umsetzen können. Stattdessen sind betroffene Unternehmen darauf angewiesen, in einem gesonderten Verfahren bei der Behörde und ggf. beim Gericht die Anordnung der sofortigen Vollziehung zu beantragen. Für die deutsche Wirtschaft heißt dies:

Planungsunsicherheit, Investitionshemmnisse, Innovationsverzögerungen und die Gefährdung von Arbeitsplätzen. Für Behörden und Gerichte bedeutet es zugleich einen zusätzlichen hohen, vermeidbaren bürokratischen Aufwand.

Die „Aufschiebende Wirkung“ von Widerspruch und Anfechtungsklage leitet sich aus § 80 Abs. 1 VwGO ab: Diese Norm regelt den Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte. Von diesem Grundsatz gibt es sowohl in der VwGO als auch in Fachgesetzen für bestimmte Fallkonstellationen Ausnahmen. Der Gesetzgeber arbeitet insoweit mit dem „Regel-Ausnahme“-Prinzip. Die aufschiebende Wirkung von Drittwidersprüchen ergibt sich aus § 80a VwGO in Verbindung mit § 80 VwGO.

Abweichend zur deutschen Gesetzgebung kennt das EU-Recht keine regelmäßige aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage. Auch die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten arbeitet ohne das Prinzip der grundsätzlichen aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage. Der deutsche Weg bedeutet daher einen zusätzlichen Standortnachteil gegenüber anderen EU-Mitgliedsstaaten. Das heißt: Wird die bestehende Regelung im UmwRG unverändert beibehalten, ist sie ein weiterer Faktor, der Investitionen von Unternehmen am Standort Deutschland unattraktiver macht.

Eine Weiterentwicklung des UmwRG muss sich an den Prinzipien der „Aarhus-Konvention“ messen lassen: Sie verpflichten die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu, dass Umwelt- Verwaltungsakte gerichtlich überprüft werden können. Außerdem gewährleisten diese Prinzipien, den betroffenen Personen und Umweltverbänden einen zügigen, bezahlbaren Zugang zu den zuständigen Gerichten. Die deutsche Industrie bekennt sich klar zur „Aarhus-Konvention“. Allerdings legt die Konvention keine einheitlichen Regeln für eine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage als Automatismus fest.

Eine naheliegende Lösung, um Bürokratie abzubauen, Planungsprozesse zu beschleunigen und Umweltschutz zu gewährleisten, ist daher eine Anpassung des UmwRG – wie bereits in anderen Rechtsbereichen erfolgreich umgesetzt. Zwei Vorbilder aus vergleichbaren Fachgesetzen:

1) Bundes-Immissionsschutzgesetz

In § 63 Abs. 1 BImSchG heißt es:

„Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die Zulassung einer Windenergieanlage an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern haben keine aufschiebende Wirkung.“

2) Baugesetzbuch

§ 212a Abs. 1 BauGB lautet: „Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens haben keine aufschiebende Wirkung.“

Diese Beispiele zeigen, wie sich eine zügige Umsetzung genehmigter Vorhaben durch eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung des § 80 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 80a VwGO ermöglichen lässt.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartner

RAin Catrin Schiffer
Referentin Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49 30 2028-1582
c.schiffer@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D2127