



Ausschussdrucksache 21(16)112-A

(10.03.2026)

Stellungnahme

Dr. Franziska Heß

Öffentliche Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften

BT-Drs. 21/4146

am 25. März 2026

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften

Regierungsentwurf, BT-Drucksache Drucksache 21/4146 vom 16.02.2026

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

des Umweltausschusses am 25.03.2026

von Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht Dr. Franziska Heß

A. Vorab: Empirische Grundlagen zu Umweltverbandsklagen in der Praxis

Der Gesetzentwurf wird vom Gesetzgeber mit dem Ziel der „Beschleunigung“ begründet und bezieht sich dabei unter anderem auf die Notwendigkeit, missbräuchliches Klageverhalten einzudämmen und die Verfahrensdauer zu verkürzen.

Diese Annahmen sind anhand der empirischen Erkenntnisse der im Auftrag der Bundesregierung selbst durchgeführten Forschungsvorhaben schlicht und ergreifend falsch. Das jüngste und umfassendste dieser Vorhaben – die Studie „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode“ (UBA-Texte 37/2025, nachfolgend: UBA-Studie) – liefert hierzu ein differenziertes Bild, das die dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Prämissen in wesentlichen Punkten als unzutreffend erscheinen lässt.

I. Das erfundene Problem der „Klageflut“

Im Untersuchungszeitraum 2021 bis 2023 ergingen gerichtliche Entscheidungen zu insgesamt 208 Verbandsklagefällen, was einem Durchschnitt von 69,3 Fällen pro Jahr entspricht. Im vorangegangenen Zeitraum 2017 bis 2020 waren es 63 Fälle pro Jahr, von 2013 bis 2016 lediglich 35 Fälle pro Jahr. Die Zunahme von 63 auf 69,3 Fälle ist moderat und erklärt sich überwiegend durch die 2017 eingeführten neuen Klagemöglichkeiten. Die geringe Gesamtzahl relativiert sich bei der Betrachtung der Infrastrukturvorhaben, auf deren Beschleunigung der Gesetzentwurf vornehmlich zielt, noch weiter. Wie der SRU in seinem Politikimpuls vom Februar 2026 hervorhebt, ergingen im Jahresdurchschnitt lediglich eine Entscheidung zu Verbandsklagen gegen Eisenbahnprojekte, 1,3 Entscheidungen gegen Energie- und Leitungsanlagen, 2,7 gegen den Ausbau von Gewässern und 4,3 gegen Straßenplanungen (vgl. die Zahlen in Zschesche, M.; Schneider, L.; Schmidt, A.; Heß, F.; Hörtzsch, L.; Proelß, A.; Schwerdtfeger, A.; Teßmer, D.; Hantsche, L. (2025): Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode. Bd. 1. Abschlussbericht. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 37/2025, S. 45 (dort die Aufschlüsselung nach Vorhabentypen; vgl. auch Schmidt/Schneider, NuR 2026, 1).

Einzig bei Windenergieanlagen lag die Zahl mit 12 Entscheidungen pro Jahr höher; hier haben aber die weitreichende Änderung des materiellen Rechts im Sommer 2022 und die höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerwG, Beschluss vom 07.11.2025, 7 B 2/25) bereits für eine Verringerung der Klagegründe gesorgt (vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2026): Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen. Politikimpuls, Februar 2026. Berlin: SRU,

S. 4). Die Problemdefinition, wonach Verbandsklagen ein relevantes Hemmnis für Infrastrukturvorhaben darstellten, lässt sich mit diesen Daten schlicht nicht stützen.

Von den insgesamt 399 in Deutschland anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen haben im gesamten Dreijahreszeitraum lediglich 34 Verbände überhaupt von ihrem Klagerecht Gebrauch gemacht. Von einer „Klageflut“ kann angesichts dieser Zahlen keine Rede sein. Dies wird besonders offenkundig, wenn bedacht wird, dass bei den Verwaltungsgerichten bundesweit (ohne Asylklagen) jährlich zwischen 70.000 bis 85.000 Klageverfahren erhoben werden (vgl. die Zahlen des Statistischen Bundesamtes, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2025/05/verwaltungsgerichtliche-streitfaelle-in-deutschland-052025.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

II. Erfolgsquote: Gezielte Nutzung statt Missbrauch

Die Erfolgsquote der Umweltverbandsklagen lag im Zeitraum 2021 bis 2023 ausweislich der von der Bundesregierung beauftragten Untersuchung bei 51,3 Prozent ganz oder teilweise erfolgreicher Klagen. Diese Quote ist nahezu identisch mit derjenigen des Vorzeitraums 2017 bis 2020 (51,8 Prozent). Da zahlreiche Fälle noch offen sind und eine ergänzende Auswertung der Eilentscheidungen zeigt, dass die Verbände auch in diesen häufig erfolgreich sind, lässt sich feststellen: Die Umweltverbände nutzen ihre Klagerechte gezielt und in Fällen, in denen tatsächlich Rechtsverletzungen vorliegen. Die hohe Erfolgsquote widerlegt die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende implizite Annahme eines verbreiteten Missbrauchs umweltverbandlicher Klagerechte und belegt im Gegenteil die im Umweltrecht bestehenden Vollzugsdefizite.

III. Keine Verfahrensverlängerung durch Wegfall der materiellen Präklusion

Die UBA-Studie hat die durchschnittliche Dauer erstinstanzlicher Verfahren bei Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte – Klagegegenstände, bei denen sich der Wegfall der materiellen Präklusion am stärksten ausgewirkt haben könnte – gesondert untersucht.

Das Ergebnis ist auch hier eindeutig:

Die Verfahrensdauer hat sich infolge der Abschaffung der materiellen Präklusion im Jahr 2017 nicht verlängert. Zu diesem Befund kam bereits die Vorgängerstudie für den Zeitraum 2017 bis 2020.

Die Wiedereinführung einer materiellen Präklusion – wie sie § 5 Satz 2 Nr. 2 UmwRG-E unter dem Etikett der „Missbrauchsklausel“ versucht – ist daher nicht nur unionsrechtswidrig, sondern auch in der Sache überflüssig.

IV. Kein Missbrauch: § 5 UmwRG ohne jeden Anwendungsfall

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung des Gesetzentwurfs ist der empirische Befund zur Anwendung des § 5 UmwRG in der Fassung von 2017. Die UBA-Studie stellt fest, dass die Missbrauchsklausel im gesamten Untersuchungszeitraum 2021 bis 2023 in keiner einzigen Entscheidung zu einer Umweltverbandsklage Anwendung fand. Lediglich in zwei Entscheidungen des VG Stuttgart wurde § 5 UmwRG überhaupt näher geprüft; in beiden Fällen wurde eine Missbräuchlichkeit verneint. Auch im Vorzeitraum 2017 bis 2020 wurde in keinem der zwölf Fälle, in denen der Missbrauchstatbestand eine Rolle spielte, ein Verstoß festgestellt. Die Studie schließt daraus zutreffend, dass die geringe Praxisrelevanz des § 5 UmwRG nicht auf eine unpräzise Ausgestaltung der Norm zurückzuführen ist, sondern auf einen fehlenden Anwendungsbereich: Die Befürchtungen des Gesetzgebers vor missbräuchlichem Klageverhalten haben schlicht keine sachliche Grundlage.

V. Fortgesetzte Mitwirkung an Beteiligungsverfahren

Die Umweltverbände beteiligen sich trotz des Wegfalls der materiellen Präklusion zudem weiterhin regelmäßig an den Verwaltungsverfahren. Bei den Fällen, zu denen Informationen über die Beteiligung vorlagen, wurde in 43 von 51 Fällen eine Mitwirkung im vorgelagerten Verwaltungsverfahren festgestellt. Bemerkenswert ist, dass es mehr Fälle gab, in denen eine an sich gebotene Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung durch die Behörden unterblieben ist (mindestens 11 Fälle), als Fälle, in denen sich die Verbände trotz Möglichkeit nicht beteiligt haben. Auch die qualitative Befragung bestätigt, dass der Wegfall der materiellen Präklusion seitens der Verbände nicht dazu genutzt wird, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu umgehen.

VI. Beschleunigung durch Personalausstattung, nicht durch Rechtsschutzbeschränkung

Die im Rahmen der UBA-Studie durchgeführte qualitative Befragung von 30 Experten aus fünf Berufsgruppen – Anwaltschaft, Verwaltungsrichter, Umweltverbände, Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden – ergibt ein differenziertes Bild zur Beschleunigungsproblematik. Die Mehrheit der Befragten bestätigte, dass Umweltverbandsklagen zur Kompensation des Vollzugsdefizits im Umweltrecht beitragen. Aus Behördensicht

seien Klagen ein wichtiges Korrektiv, da Vorhabenträger die Probleme bisweilen „sehr hemdsärmelig“ angingen. Selbst ein Vertreter der Wirtschaft räumte ein, dass die Klagemöglichkeit dafür Sorge, dass Umweltverbände als wichtiger Träger öffentlicher Belange ernst genommen würden.

Zur Wirksamkeit der seit 2018 verabschiedeten Beschleunigungsgesetze äußerten sich mehr als zwei Drittel der Befragten zumindest teilweise kritisch und bezweifelten deren Wirksamkeit. Die mit Abstand am häufigsten genannte beschleunigende Maßnahme war der Ausbau von finanziellen und personellen Ressourcen in Planungs- und Genehmigungsbehörden und den Verwaltungsgerichten. Fast zwei Drittel aller Befragten, darunter Personen aus allen Berufsgruppen einschließlich der Wirtschaft, benannten dies als den entscheidenden Hebel.

Dieser Befund wird durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Politikimpuls vom Februar 2026 bestätigt und in den größeren Zusammenhang der Beschleunigungsgesetzgebung gestellt. Der SRU kommt zu dem Ergebnis, dass die Beschleunigungs- und Deregulierungsinitiativen „zu wenig den Stand des Wissens zur Implementation von Gesetzen und den Möglichkeiten zügiger Implementation berücksichtigen“ und stattdessen „einer zweifelhaften symbolischen Handlungsdynamik“ folgten. Diese berge das Risiko, „am Ende nur wenig zur Beschleunigung beizutragen, jedoch das Umweltschutzniveau herabzusetzen und Vollzugsverwaltung wie Öffentlichkeit gleichermaßen vor den Kopf zu stoßen, weil Lösungen viel zu wenig mit den betroffenen Verwaltungen, den Adressaten und den Akteuren der Zivilgesellschaft erarbeitet werden“ (SRU 2026, a.a.O., S. 6). Der SRU kündigt an, in seinem im Juni 2026 erscheinenden Sondergutachten zur Implementation des Umweltrechts Empfehlungen zu geben, „wie Implementationsdefiziten – auch solchen, die in unangemessen langen Bearbeitungszeiten bestehen – begegnet werden kann“ (ebd.). Der Gesetzgeber wäre gut beraten, diese Empfehlungen abzuwarten und ernst zu nehmen.

VII. Zwischenergebnis

Die empirischen Befunde widersprechen damit den zentralen Prämissen des Gesetzentwurfs in wesentlichen Punkten.

- Es gibt keinen empirischen Beleg für einen verbreiteten Missbrauch umweltverbandlicher Klagerechte.
- Die Abschaffung der materiellen Präklusion hat die Verfahren nicht verlängert, eine Wiedereinführung würde die Verfahren demnach auch nicht verkürzen.

- Die Verbandsklage ist ein gezieltes und wirksames Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts und wird von den anerkannten Vereinigungen verantwortungsvoll ausgeübt.
- Wenn der Gesetzgeber gleichwohl Maßnahmen trifft, die den Rechtsschutz einschränken, handelt er gegen die von ihm selbst in Auftrag gegebene wissenschaftliche Erkenntnislage.

In diesem Zusammenhang ist auf das im Rahmen des Forschungsvorhabens erstellte Gutachten von *Teßmer* zu den Grenzen beschleunigter Vorhabenrealisierung (UBA-Texte 37/2025, Anhang IV) hinzuweisen. Das Gutachten belegt, dass nahezu jede Regierungskoalition seit den 1990er Jahren die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf die Agenda genommen hat – eine Art „Dauerschleife“ gesetzgeberischer Beschleunigungsmaßnahmen, die dennoch nicht zu dem erhofften Ergebnis geführt hat. Die als zu lange empfundene Dauer von Verfahren sei regelmäßig weniger eine Konsequenz übermäßiger Verfahrensrechte als vielmehr der Komplexität der Aufgaben in einem dicht besiedelten und bereits erheblich belasteten Raum. Einer besseren Bewältigung durch erhöhte Personalkapazitäten in den Fachbehörden werde – aus Kostengründen – regelmäßig nicht nachgegangen.

B. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf (BT-Drs. 21/4146) verfolgt das Ziel, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) an die Vorgaben der Aarhus-Konvention (AK), des Unionsrechts und der hierzu ergangenen Rechtsprechung anzupassen. Die Bundesregierung betont dabei den Anspruch einer 1:1-Umsetzung der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben. Zugleich soll der Gesetzentwurf Aufträge des Koalitionsvertrages zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung umsetzen.

Dieser doppelte Ansatz – Compliance mit dem Völker- und Unionsrecht einerseits, Beschleunigung andererseits – führt im Ergebnis zu einem Gesetzentwurf, der an entscheidenden Stellen hinter den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen zurückbleibt und zugleich Instrumente einführt, deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zweifelhaft ist. Der Entwurf wiederholt damit den Grundfehler der vorangegangenen Novellierungen: Er reagiert auf bereits festgestellte Völker- und Unionsrechtsverstöße, ohne die strukturellen Ursachen zu beseitigen, die diese Verstöße hervorgebracht haben.

Zudem steht zu befürchten, dass einige der im Gesetzentwurf vorgesehenen Beschleunigungsmaßnahmen – namentlich die Einschränkung des Amtsermittlungssatzes (§ 7a UmwRG-E), der weitreichende Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 7 Abs. 6 UmwRG-E) sowie die faktische

Wiedereinführung einer materiellen Präklusion (§ 5 Satz 2 Nr. 2 UmwRG-E) – bereits in kurzer Zeit erneut Gegenstand unionsrechtlicher Beanstandungen werden könnten.

Aus dem Gesetzentwurf und seiner Begründung spricht zudem ein nach Maßgabe des Völker-, Unions- und Verfassungsrechts nicht nachvollziehbares Misstrauen gegenüber Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, das – wie unter A. dargestellt – allen empirischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen widerspricht, die auch und gerade im Auftrag der Bundesregierung gewonnen wurden.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) weist in seinem Politikimpuls vom Februar 2026 zutreffend darauf hin, dass die Umweltverbandsklage ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der häufigen Defizite bei der Implementation des Umweltrechts darstellt. Im Bereich der Luftreinhaltung haben knapp 50 Verbandsklagen gegen Luftreinhaltepläne deutscher Städte zwischen 2011 und 2019 nachweislich dazu beigetragen, die Einhaltung des gesetzlichen NO₂-Grenzwertes sicherzustellen (Bothner, F.; Töller, A. E.; Schnase, P. P. (2022): Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany. Sustainability 14 (11), 6592, abrufbar unter <https://doi.org/10.3390/su14116592> - letzter Abruf am 04.03.2026). Die Verbände wirken in solchen Fällen darauf hin, die Umsetzung geltenden Umweltrechts zu gewährleisten – sie dienen damit dem demokratischen Rechtsstaat, nicht seiner Behinderung. Ein Gesetzentwurf, der den Rechtsschutz dieser Verbände systematisch einschränkt, schwächt zugleich den Vollzug des Umweltrechts (vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2026): Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen. Politikimpuls, Februar 2026. Berlin: SRU, S. 4).

Im Folgenden werden die wesentlichen Kritikpunkte dargestellt. Die Stellungnahme konzentriert sich auf diejenigen Regelungen, die aus völker-, unions- und verfassungsrechtlicher Sicht besonders problematisch erscheinen, und unterbreitet jeweils konstruktive Alternativvorschläge.

C. Zu den einzelnen Regelungen

I. Anwendungsbereich (§ 1 UmwRG-E): Das Festhalten am abschließenden Katalog als struktureller Fehler

Der Gesetzentwurf hält an dem seit 2006 verfolgten Ansatz fest, die unter das UmwRG fallenden Entscheidungen in einem abschließenden Katalog aufzuzählen. Zwar wird der Katalog gegenüber der geltenden Fassung erheblich erweitert und nunmehr in zwei Absätzen (Abs. 1 für Entscheidungen nach Art. 9 Abs. 2 AK, Abs. 1a für Entscheidungen nach Art. 9 Abs. 3 AK) systematisch geordnet.

Die Aufspaltung ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie die unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe transparent macht.

Gleichwohl ist das Festhalten an einem abschließenden Katalog der strukturelle Grundfehler dieses Gesetzentwurfs. Die Erfahrungen der vergangenen zwanzig Jahre haben gezeigt, dass ein solcher Katalog stets hinter der dynamischen Entwicklung des Völker- und Unionsrechts zurückbleibt. Der Gesetzentwurf selbst belegt dies eindrücklich: Die Begründung räumt offen ein, dass „zukünftige, bisher nicht aufgetretene Fallkonstellationen und Entwicklungen des nationalen und europäischen Rechts sowie der Rechtsprechung“ durch einen abschließenden Katalog „nicht ausgeschlossen werden“ könnten (S. 23 des Entwurfs). Es bleibt damit der Rechtsprechung überlassen, die Lücken des Katalogs durch unionsrechtskonforme Auslegung oder durch unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh zu schließen.

Damit perpetuiert der Gesetzgeber ein Modell, das in der Vergangenheit zu erheblicher Rechtsunsicherheit geführt hat. Das Verwaltungsgericht Schleswig hat in dem bekannten Verfahren zur Typgenehmigung von Fahrzeugen (VG Schleswig, Urteil vom 20. Februar 2023 – VG 3 A 113/18) sechs Jahre zur Klärung der Zulässigkeitsfrage benötigt. Solche Verfahrensverzögerungen sind das Gegenteil von Beschleunigung.

Hinzu kommt, dass der Katalog bereits jetzt unvollständig ist. Wie der Deutsche Anwaltverein (DAV) in seiner Stellungnahme 26/16 zum Gesetzentwurf zutreffend dargelegt hat, fehlen im Katalog des § 1 Abs. 1a mindestens fünf EU-Rechtsakte, die seit der Erstellung der Referentenentwurfsversion hinzugetreten sind, darunter die Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur, die Verordnung (EU) 2025/2365 über die Vermeidung der Freisetzung von Kunststoffgranulat sowie die Richtlinie (EU) 2025/2360 zur Bodenüberwachung. Wie das im Auftrag des UBA erstellte Gutachten zum Umweltverbandsrechtsschutz gegen Produktzulassungsentscheidungen (Heß/Hörtzsch, UBA-Texte 37/2025, Anhang I) nachgewiesen hat, liegt durch den abschließenden Katalog zudem eine strukturelle Rechtsschutzlücke vor, da das UmwRG in erster Linie auf Vorhaben ausgerichtet ist und Produktzulassungsentscheidungen ungeachtet des EuGH-Urteils vom 08.11.2022 (C-873/19) systematisch nicht erfasst. Das Gutachten von Heß/Hörtzsch kommt zu dem Ergebnis, dass das juristische Schrifttum praktisch einhellig die Einführung einer Generalklausel fordert und eine erneute bloße Ergänzung des Katalogs „nicht zielführend“ sei. Jede andere Lösung als eine Generalklausel berge die erneute Gefahr einer Unvereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 AK. Eine „Klageflut“ sei durch eine Generalklausel nicht zu besorgen, da die Verbände bereits jetzt in allen Fällen klagen, in denen sie sich aufgrund der EuGH-Rechtsprechung berechtigt sehen – einerlei, ob das UmwRG dies vorsieht oder nicht.

Auch das Gutachten von Proelß zu Rechtsschutzklauseln im EU-Umweltrecht (UBA-Texte 37/2025, Anhang V) bestätigt, dass eine „immer neue Ergänzung dieser Vorschrift im Lichte einzelfallbezogener Entscheidungen des EuGH“ die von Völker- und Unionsrechts wegen gebotene Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK nicht bewirken könne. Das Listenprinzip sei „insoweit problematisch, als eine Beschränkung auf bestimmte behördliche Maßnahmen unionsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt werden kann.“ Beide Gutachten betonen zudem, dass eine Generalklausel die gerichtliche Praxis tatsächlich beschleunigen würde: Die Zulässigkeitsprüfung könnte erheblich gestrafft werden, da der Begründungsaufwand entfielen, den Gerichte derzeit für die Herleitung der Klagebefugnis über den Katalog hinaus aufbringen müssen – mit praktisch immer demselben Ergebnis. Die Bandbreite an gerichtlichen Entscheidungen, mit denen Rechtsschutz über den Katalog hinaus gewährt wurde, sei „kaum noch zu überblicken“.

Konstruktiver Vorschlag:

Für die Entscheidungen nach Art. 9 Abs. 2 und 3 AK sollte eine Generalklausel eingeführt werden, die sich am Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK orientiert.

Eine solche Generalklausel wäre nicht nur völkerrechtskonform, sondern würde auch die gerichtliche Praxis erheblich straffen und beschleunigen, da die langwierige Prüfung der Zuordnung zu einer Katalognummer entfielen. Der Katalog könnte als nicht abschließende Aufzählung von Regelbeispielen beibehalten werden.

II. Persönlicher Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 3 UmwRG-E): Systematische Schlechterstellung anerkannter Vereinigungen

Der neue § 1 Abs. 3 UmwRG-E regelt den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Satz 1 bestimmt, dass das Gesetz im Grundsatz für Vereinigungen gilt, die die Anforderungen des § 3 Abs. 1 oder des § 2 Abs. 2 erfüllen. Satz 2 listet abschließend auf, welche Vorschriften „darüber hinaus“ auch für Rechtsbehelfe von Personen gemäß § 61 Nr. 1 VwGO und von Vereinigungen gemäß § 61 Nr. 2 VwGO gelten: § 4 Abs. 1 bis 3 und 5, §§ 5 bis 6, § 7 Abs. 2 Satz 1 und 3 sowie Abs. 4 und 5.

Abgesehen davon, dass die Regelungstechnik ein weiteres Mal dazu beiträgt, dass das Gesetz auch künftig nur für spezialisiert Rechtskundige lesbar und im Ansatz verständlich ist, versteckt auch die Gesetzesbegründung den wahren Kern:

Die Gesetzesbegründung behauptet, dass es sich lediglich um eine „Klarstellung“ des bestehenden Rechts handle, die bislang dezentral in den §§ 4 bis 7 verteilten Regelungen zum persönlichen

Anwendungsbereich nun zentral bündele (BT-Drs. 21/4146, S. 29). Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Denn der alte § 7 Abs. 6 a.F. enthielt die Regelung, welche Vorschriften des § 7 auch für Individualkläger gelten – und zwar Abs. 2 Satz 1 und 3 sowie Abs. 4 und 5. Dieser Inhalt wurde in § 1 Abs. 3 Satz 2 überführt. An die Stelle des alten § 7 Abs. 6 tritt nun aber eine inhaltlich vollkommen neue Regelung – der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung –, die gerade nicht in die Liste des § 1 Abs. 3 Satz 2 aufgenommen wurde. Ebenso wenig ist der neue § 7a (Einschränkung der Amtsermittlung) in der Aufzählung enthalten.

Im Ergebnis entsteht durch die Kombination von § 1 Abs. 3 Satz 2 mit den neuen §§ 7 Abs. 6 und 7a eine systematische Schlechterstellung anerkannter Umweltvereinigungen im Vergleich zu individuellen Klägern:

Die Klagebegründungsfrist (§ 6) und die Missbrauchsklausel (§ 5) gelten für alle Kläger – sie sind in § 1 Abs. 3 Satz 2 aufgeführt. Die Einschränkung der Amtsermittlung (§ 7a) und der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 7 Abs. 6) gelten hingegen ausschließlich für anerkannte Umweltvereinigungen.

Die restriktiven Maßnahmen, die auch Individualkläger treffen, werden auf alle verteilt; die besonders einschneidenden prozessualen Beschränkungen – Verlust der aufschiebenden Wirkung und Absenkung der richterlichen Sachverhaltsaufklärung – treffen allein die Verbände. Dieses Muster lässt sich weder mit dem Zweck der Verfahrensbeschleunigung erklären, noch mit dem Völker- und Unionsrecht vereinbaren. Art. 9 Abs. 4 AK verlangt, dass der Rechtsschutz für die in Art. 2 Abs. 5 AK genannten Vereinigungen „angemessen und effektiv“ ist. Ein Rechtsschutzregime, das anerkannten Vereinigungen systematisch geringere prozessuale Rechte einräumt als individuellen Klägern, verstößt gegen dieses Gebot.

Praktisch führt die Regelung zu dem absurden Ergebnis, dass bei parallelen Klagen eines Nachbarn und eines Umweltverbandes gegen dieselbe Genehmigung das Gericht für den Nachbarn den Sachverhalt in den Grenzen des § 6 UmwRG von Amts wegen aufklären müsste (§ 86 Abs. 1 VwGO), für den Verband aber nicht (§ 7a); und dass die Klage des Nachbarn ggf. aufschiebende Wirkung hätte (§ 80 Abs. 1 VwGO), die des Verbandes aber nicht (§ 7 Abs. 6). Der Verband würde damit zum prozessualen Kläger zweiter Klasse – in diametralem Widerspruch zu der Konzeption der Aarhus-Konvention.

III. **Befristung der Anerkennung und Anerkennungsvoraussetzungen (§ 3 UmwRG-E)**

Auch gegen die Änderungen in § 3 UmwRG bestehen erhebliche rechtliche, aber auch praktische Bedenken.

1. **Befristung (§ 3 Abs. 4 UmwRG-E)**

Mit der geplanten Einführung einer Befristung der Anerkennung auf zunächst fünf, später zehn Jahre führt der Gesetzgeber eine Maßnahme ein, die nicht der Beschleunigung und dem Bürokratieabbau dient, sondern zusätzliche und erkennbar sinnlose neue Verfahren schafft. Er mutet damit dem Umweltbundesamt und den Landesbehörden bei Stand 2024 insgesamt über 420 anerkannten Vereinigungen eine stattliche Zahl neuer Verfahren im Rhythmus von fünf bzw. zehn Jahren zu und erzeugt bürokratischen Aufwand für alle anerkannten Vereinigungen.

Die Befristung wird mit einer „Aktivitätskontrolle“ begründet: Vereinigungen, die nach der Anerkennung nicht mehr aktiv seien, sollten aus dem Kreis der klagebefugten Organisationen ausscheiden, die Liste solle „aktuell und übersichtlich“ bleiben. Dass die Liste „übersichtlich“ bleiben soll, lässt den Schluss zu, dass der Gesetzgeber sich konkret erhofft, dass es dank seiner Regelung künftig weniger Vereinigungen geben möge. Wie ein zusätzliches Überprüfungsverfahren alle fünf bzw. zehn Jahre zur „Weiterentwicklung“ der Vereinigungen beitragen soll, ist nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil werden mit sinnloser Bürokratie Ressourcen verschwendet, die besser für den Umweltschutz eingesetzt wären. Dem Ministerium dürfte es zudem schwerfallen, konkrete Fälle zu benennen, in denen anerkannte Vereinigungen keinen Umweltbezug mehr aufwiesen. Stellen Vereine ihre Tätigkeit ein, so werden sie kaum Beteiligungs- und Klagerechte ausüben.

Die Befristung birgt zudem das Risiko von Lücken in der Klagebefugnis. Selbst bei rechtzeitiger Antragstellung können die Verbände in die Situation geraten, dass eine Anerkennung mitten in einem oder mehreren laufenden Beteiligungs- oder Klageverfahren plötzlich endet. Diese gilt zwar dann nach dem Entwurf für bereits anhängige Verfahren fort. Ob dann aber in direkter oder entsprechender Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UmwRG das Beteiligungs- und Klagerecht auch für neue Verfahren oder für behördliche Verfahren gilt, ist vollkommen offen.

Die Übergangsregelung des § 8 Abs. 6 UmwRG-E staffelt zwar die Befristung bestehender Anerkennungen auf die Jahre 2029 bis 2031, konzentriert damit aber den Neuanerkennungsaufwand für über 420 Vereinigungen in einem Drei-Jahres-Fenster. Der dann anfallende Anerkennungsaufwand für über 420 Vereinigungen dürfte die Behörden vor

echte Herausforderungen stellen. Die Behauptung in der Gesetzesbegründung, es werde eine „geordnete Umstellung“ ermöglicht, steht hierzu in offenem Widerspruch.

Weiterhin ist die Befristung als Instrument zur Kontrolle der Anerkennungsvoraussetzungen unverhältnismäßig, da der Gesetzentwurf mit der Widerrufsbefugnis (§ 3 Abs. 1 Satz 6 UmwRG-E) bereits ein milderes und im Übrigen gebundenes Mittel vorsieht.

Schließlich sind die Befristung und die hierzu gegebene Begründung völker- und unionsrechtswidrig. Sie widersprechen den Vorgaben des Art. 2 Abs. 5 AK sowie Art. 2 Abs. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und machen die Klageberechtigung der Vereinigungen vom Zufall der Bearbeitungsdauer des Anerkennungsverfahrens abhängig. Dass dies der Aarhus Konvention (AK) widerspricht, ergibt sich bereits aus den Empfehlungen zur Anwendung der AK (Implementation Guide), wonach die Vertragsparteien sicherstellen sollen, dass nationale Anforderungen an NRO „nicht übermäßig belastend oder politisch motiviert“ sind und „mit den Grundsätzen des Übereinkommens im Einklang stehen, wie etwa Nichtdiskriminierung und die Vermeidung technischer und finanzieller Hindernisse“. Auf diese Vorgaben hat auch der DAV in seiner Stellungnahme 26/16 nochmals hingewiesen.

2. Hinweis auf fehlende Erfolgsaussichten, gebundener Widerruf

Soweit vorgesehen ist, dass im Anerkennungsbescheid darauf hinzuweisen ist, dass Rechtsbehelfe außerhalb des in der Anerkennung bestimmten Bereichs keine Erfolgsaussichten haben, kann dies als Vorgabe für gerichtliche Verfahren und damit als Affront gegen die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung ggf. missverstanden werden. Denn es sind zahlreiche Fälle denkbar, in denen die räumliche und sachliche Reichweite des Klagerechts erst im gerichtlichen Verfahren bestimmt werden kann – etwa die Klage eines Landesverbandes gegen ein Vorhaben an der Landesgrenze.

Die Umwandlung des bisher bestehenden Ermessens beim Widerruf der Anerkennung in eine gebundene Entscheidung nimmt der zuständigen Behörde die Möglichkeit einer abwägenden Einzelfallentscheidung, ohne dass dies begründet wird. Die Auflagenpflicht zur Mitteilung von Satzungsänderungen verstärkt den Eindruck eines tiefen Misstrauens gegen das zivilgesellschaftliche Engagement anerkannter Umweltvereinigungen.

Konstruktiver Vorschlag:

Statt einer Befristung sollte entsprechend des Vorschlags des DAV in seiner Stellungnahme 26/16 das bewährte Modell des § 4a UKlaG

übernommen werden:

Unbefristete Anerkennung mit periodischer Nachweispflicht. Die anerkannten Vereinigungen wären verpflichtet, in den vorgesehenen Zeitabständen das Fortbestehen der Anerkennungsvoraussetzungen nachzuweisen. Für den Fall des Nichtbefolgens stünde die **Widerrufsbefugnis zur Verfügung.** Zusätzlich sollte eine **Fortgeltungsklausel für den Fall vorgesehen werden, dass ein rechtzeitig gestellter Folgeantrag noch nicht beschieden ist.** Auf die **unbestimmten neuen Anerkennungskriterien („dauerhaft“, „organisatorische Struktur“)** ist zu verzichten.

IV. **Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG-E): Materielle Präklusion unter falschem Etikett**

Die in § 5 Satz 2 Nr. 2 UmwRG-E vorgesehene Regelung ist der wohl gravierendste Einzelpunkt des Gesetzentwurfs. Danach soll die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren „insbesondere missbräuchlich oder unredlich“ sein, wenn „der Rechtsbehelfsführer die Möglichkeit der Teilnahme an einem ordnungsgemäßen Beteiligungsverfahren nicht genutzt hat und deshalb die Einwendung erstmalig im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht.“

Diese Formulierung ist in der Sache eine materielle Präklusionsregelung. Sie knüpft an die bloße Nichtbeteiligung im Verwaltungsverfahren den Ausschluss von Einwendungen im gerichtlichen Verfahren, ohne dass ein subjektiv vorwerfbares Verhalten vorliegen muss. Dass die Regelung unter dem Titel „Missbrauchsklausel“ firmiert, ändert an ihrer materiell-präklusiven Wirkung nichts. Sie entspricht exakt der vom EuGH im Urteil vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 (vgl. auch EuGH, Urteil vom 14.01.2021 – C-826/18, Stichting Varkens in Nood) für unvereinbar mit dem Unionsrecht erklärten Rechtslage. Ebenso beurteilt dies das ACCC (vgl. ACCC/C/2012/76 Bulgarien, Rn. 68).

Der EuGH hat in dem genannten Urteil ausgeführt, dass § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG besondere Bedingungen aufstellen, die die gerichtliche Kontrolle einschränken und die weder nach Art. 11 der Richtlinie 2011/92 noch nach Art. 25 der Richtlinie 2010/75 vorgesehen sind. Die dem Rechtsbehelfsführer auferlegte Beschränkung hinsichtlich der Art der Gründe, die er vor dem Gericht geltend machen darf, könne nicht durch Erwägungen gerechtfertigt werden, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit abstellen. Auch das Argument der Effizienz von Verwaltungsverfahren greife nicht, da das Ziel der einschlägigen Richtlinien nicht nur darin bestehe, einen möglichst weitreichenden Zugang zu gerichtlicher Überprüfung zu geben, sondern auch darin, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der

Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen (EuGH, C-137/14, Rn. 78–80). Diese Haltung hat der EuGH in Folgeentscheidungen mehrfach bestätigt.

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Nichtbeteiligung am Verwaltungsverfahren kein Missbrauch ist. Gründe hierfür kann es viele geben: mangelnde Kenntnis vom Vorhaben, fehlende Kapazitäten – die UBA-Studie belegt, dass ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen das entscheidende Kriterium für die Klageerhebung sind –, unzureichende Auslegung der Antragsunterlagen. Der empirische Befund (siehe oben A.V.), dass es mehr Fälle unterbliebener behördlicher Beteiligung als Fälle verweigerter verbandlicher Mitwirkung gibt, unterstreicht dies.

Der Verweis auf den Vorschlag der EU-Kommission (COM(2025) 984 final) für eine Neuregelung, die eine materielle Präklusion künftig ermöglichen könnte, vermag die Regelung nicht zu rechtfertigen. Schon der Respekt vor dem parlamentarischen Verfahren und der geltenden Rechtsprechung des EuGH sollte Anlass dafür sein, hier keine nationale Regelung zu treffen, solange das Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene nicht abgeschlossen ist.

Konstruktiver Vorschlag:

§ 5 Satz 2 Nr. 2 UmwRG-E ist ersatzlos zu streichen. Die Missbrauchsklausel des § 5 Satz 1 ist in ihrer bisherigen, bewusst offenen Fassung beizubehalten.

Wie die Begründung selbst einräumt und die UBA-Studie belegt, hat die Missbrauchsklausel im gesamten Zeitraum 2017 bis 2023 in keiner einzigen gerichtlichen Entscheidung zur Präklusion verbandlichen Vorbringens geführt. Die Annahme eines verbreiteten Missbrauchs ist durch nichts gedeckt.

V. Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG-E)

Die Klagebegründungsfrist des § 6 Abs. 1 UmwRG-E läuft weiterhin ab Klageerhebung und nicht ab dem Zeitpunkt, zu dem der Kläger Einsicht in die Verwaltungsvorgänge nehmen konnte. Dies ist praxisfern und für die Klägerseite eine erhebliche Belastung, da eine substantiierte Klagebegründung in umweltrechtlichen Verfahren regelmäßig die Kenntnis der Verwaltungsakten voraussetzt. Die Frist läuft in der Praxis teilweise bereits ab, bevor die Akten überhaupt vorliegen, für Behörden gibt es gerade mit Blick auf die laufende Frist zur Klagebegründung bisher einen Anreiz, die Akten möglichst spät an das Gericht zu übermitteln.

Die Einführung einer Klageerwiderungsfrist (§ 6 Abs. 2 UmwRG-E) ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie die in der Praxis häufig verzögerte Stellungnahme der Beklagtenseite adressiert.

Konstruktiver Vorschlag:

Der Fristbeginn für die Klagebegründung sollte an die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Verwaltungsvorgänge geknüpft werden. Ergänzend sollte eine Frist für die Vorlage der Verwaltungsakten durch die Behörde vorgesehen werden. Damit würde eine wechselseitige Beschleunigung erreicht, die dem Fair-Trial-Grundsatz Rechnung trägt.

VI. Zur Neufassung des § 7 Abs. 4 UmwRG-E:

Die Neufassung des § 7 Abs. 4 UmwRG-E bestimmt, dass § 73 Abs. 2 Satz 4 und 5 sowie § 73c Abs. 1 Satz 2 VwVfG im Rechtsbehelfsverfahren gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 nicht anzuwenden sind; für Natura-2000-Verträglichkeitsprüfungen wird die Nichtanwendbarkeit von § 42 Abs. 3 Satz 3 und 4 UVPG angeordnet. Diese Regelung ist zu begrüßen. Sie setzt die Anforderungen des EuGH-Urteils vom 15.10.2015 (C-137/14) um, indem sie die fachgesetzlichen Einwendungsausschlüsse der Planfeststellungsverfahren für das gerichtliche Verfahren ausdrücklich suspendiert. Wer im Planfeststellungsverfahren keine Einwendungen erhoben hat, kann dies gleichwohl vor Gericht tun.

Umso widersprüchlicher ist es, dass derselbe Gesetzentwurf in § 5 Satz 2 Nr. 2 UmwRG-E den soeben in § 7 Abs. 4 beseitigten Einwendungsausschluss durch die Hintertür der „Missbrauchsklausel“ wieder einführt. Denn die Rechtsfolge ist strukturell identisch: Wer sich im Verwaltungsverfahren nicht beteiligt hat, soll bestimmte Einwendungen vor Gericht nicht mehr erheben dürfen. § 7 Abs. 4 und § 5 Satz 2 Nr. 2 stehen damit in einem normativen Widerspruch zueinander, der im Gesetzgebungsverfahren aufgelöst werden muss – zugunsten des § 7 Abs. 4, der die unionsrechtlich gebotene Lösung darstellt.

VII. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 7 Abs. 6 UmwRG-E)

Die Regelung sieht vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen über „Infrastrukturprojekte nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1a“ keine aufschiebende Wirkung haben. Der Begriff „Infrastrukturprojekte“ ist im Gesetzentwurf nicht definiert. Dies ist mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG problematisch, da der gesetzliche Sofortvollzug eine Vorprägung des Eilverfahrens bewirkt. Dem Ausnahmecharakter des Sofortvollzugs muss ein hinreichend bestimmter gesetzgeberischer Willensakt zugrunde liegen.

Darüber hinaus bestehen Zweifel, ob der Anwendungsbereich der Regelung sinnvoll bestimmt ist. So stellt sich etwa die Frage, ob auch Genehmigungen für Energieerzeugungsanlagen unter den Begriff fallen oder nur die Transportinfrastruktur. Derartige Unsicherheiten sollten ausgeschlossen sein, da sie in der Vollzugspraxis zu unnötigen Schwierigkeiten führen.

Die empirische Befundlage stützt einen pauschalen Sofortvollzug nicht. Die unter A. bereits benannte UBA-Studie zur Beschleunigungswirkung hat aufgezeigt, dass bei den durchgeführten Befragungen insbesondere Verwaltungsrichter darauf hingewiesen, dass der Wegfall der aufschiebenden Wirkung nur „zusätzlichen Leidensdruck“ und „sinnlose“ Eilverfahren erzeuge, die richterliche Kapazitäten binden.

§ 7 Abs. 6 UmwRG-E ist zwar seinem Wortlaut nach allgemein formuliert:

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

Bei isolierter Betrachtung des Wortlauts könnte der Eindruck entstehen, die Regelung gelte für alle Kläger. Das ist jedoch nicht der Fall. Der neue § 1 Abs. 3 UmwRG-E regelt den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes und bestimmt in Satz 2 abschließend, welche Vorschriften auch für Individualkläger (§ 61 Nr. 1 VwGO) und sonstige Vereinigungen (§ 61 Nr. 2 VwGO) gelten. Aufgeführt werden § 4 Abs. 1 bis 3 und 5, §§ 5 bis 6 und § 7 Abs. 2 Satz 1 und 3 sowie Abs. 4 und 5. § 7 Abs. 6 ist in dieser Aufzählung nicht enthalten. Die Regelung gilt daher ausschließlich für Rechtsbehelfe anerkannter Umweltvereinigungen.

Das führt zu einer ersichtlich unionsrechtswidrigen Ungleichbehandlung:

Klagt eine anerkannte Umweltvereinigung, entfällt die aufschiebende Wirkung; klagt ein individueller Nachbar gegen denselben Bescheid, hat seine Klage aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO. Die anerkannten Vereinigungen, denen Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention eine privilegierte Stellung einräumt und die der Gesetzgeber in § 3 UmwRG einem aufwändigen Anerkennungsverfahren unterzieht, werden damit im vorläufigen Rechtsschutz schlechter gestellt als jeder individuelle Kläger. Dies verstößt gegen Art. 9 Abs. 4 AK, der verlangt, dass der Rechtsschutz für die in Art. 2 Abs. 5 AK genannten Vereinigungen nicht weniger wirksam sein darf als für andere Rechtsbehelfsführer, und begegnet zudem Bedenken unter Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG. Der Gesetzentwurf liefert keinerlei tragfähige Begründung dafür, warum gerade anerkannten Umweltvereinigungen – und nur ihnen – die aufschiebende

Wirkung der Klage nicht gewährt werden soll. Überdies besteht für einen großen Teil der erfassten Projekte in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO bereits eine entsprechende Regelung.

Nationale Sondervorschriften zur Verfahrensbeschleunigung stehen zudem mit den völker- und unionsrechtlichen Vorschriften zur besonderen Bedeutung der umfassenden Sachverhaltsermittlung in einem Spannungsverhältnis.

Konstruktiver Vorschlag:

Der Begriff „Infrastrukturprojekte“ ist im Gesetz zu definieren oder durch eine enumerative Aufzählung der betroffenen Vorhabentypen zu ersetzen. Systematisch gehört eine solche Regelung in die VwGO, nicht in das UmwRG. Von einem pauschalen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung ausschließlich für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen ist dringend abzuraten; ein solcher wäre völker-, unions- und verfassungswidrig. Soweit ein Beschleunigungsinteresse im Einzelfall besteht, kann die Behörde den Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anordnen – mit einer auf den konkreten Fall bezogenen Begründung.

VIII. Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 7a UmwRG-E)

Die neu vorgeschlagene Regelung, wonach das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen nur erforscht, „soweit dies durch ein entsprechendes Vorbringen der Beteiligten oder durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst ist“, ist systematisch verfehlt, inhaltlich bedenklich und in der Begründung widersprüchlich.

Systematisch ist die Regelung fehlerhaft verortet. Eine gewisse Einschränkung des Untersuchungsgrundsatzes ergibt sich im UmwRG bereits aus der innerprozessualen Präklusion des § 6. Wenn eine Klarstellung des Verhältnisses von Amtsermittlung und Präklusion beabsichtigt ist, wäre § 6 der richtige Regelungsort (vgl. dazu auch die Stellungnahme 26/16 des DAV).

Inhaltlich besteht die Gefahr, dass die Regelung als Absenkung des Rechtsschutzstandards verstanden wird. Der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) ist Ausdruck des in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Gebots effektiven Rechtsschutzes. Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes setzt voraus, dass das Gericht die streitrelevanten Tatsachen umfassend ermitteln kann, ohne an die Feststellungen und Wertungen der Exekutive gebunden zu sein (BVerfGE 69, 1 [49]; 103, 142 [156]). Zudem ist der Amtsermittlungsgrundsatz auch im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG verbürgt. Er bietet Umweltverbänden als zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen Gewähr dafür, dass die Streitigkeit

durch ein unabhängiges Gericht umfassend geprüft wird, auch wenn es ihnen nicht möglich ist, die erforderliche Aufklärung eines oft komplexen Sachverhaltes vorzunehmen und erschöpfende Ausführungen zu einer schwierigen Rechtslage zu machen (vgl. Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 86 Rn. 25). Der Untersuchungsgrundsatz trägt zudem zur Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bei, sodass eine vollständige oder weitreichende Abschaffung der Inquisitionsmaxime im Verwaltungsprozess verfassungswidrig wäre (vgl. Eyermann, VwGO, § 86 Rn. 25 m.w.N.).

Auch § 7a UmwRG-E ist – ebenso wie § 7 Abs. 6 – in § 1 Abs. 3 Satz 2 nicht aufgeführt und gilt daher ausschließlich für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen, nicht für Individualkläger. Die Regelung schafft damit ein klägergruppenbezogenes prozessuales Sonderrecht: Klagt ein Nachbar gegen eine Genehmigung, erforscht das Gericht den Sachverhalt nach § 86 Abs. 1 VwGO von Amts wegen umfassend. Klagt eine anerkannte Umweltvereinigung gegen denselben Bescheid, soll das Gericht nur noch prüfen, was der Verband vorgetragen hat. Diese Ungleichbehandlung stellt die Aarhus-Konvention geradezu auf den Kopf: Die Vereinigungen, denen Art. 2 Abs. 5 AK eine privilegierte Stellung einräumt und deren Klagerecht gerade der Durchsetzung des objektiven Umweltrechts dient, werden prozessual schlechter gestellt als individuelle Kläger, die subjektive Rechtsverletzungen geltend machen. Dies verstößt gegen Art. 9 Abs. 4 AK und Art. 47 GRCh, die einen „angemessenen und effektiven“ Rechtsschutz gerade für diese Klägergruppe verlangen, sowie gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Besonders bedenklich ist die Einschränkung im Hinblick auf das in Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Gebot effektiven Rechtsschutzes. Gerade in Verfahren mit komplexen technischen Sachverhalten und erheblichen Informationsasymmetrien zwischen Kläger und Behörde erfüllt der Amtsermittlungsgrundsatz eine zentrale Schutzfunktion. Umweltvereinigungen verfügen zwar über größere Fachkompetenz als individuelle Kläger – sie verfügen aber nicht über die internen Verwaltungsvorgänge und Gutachten der Genehmigungsbehörde. Die Absenkung des Untersuchungsgrundsatzes ist daher auch sachlich nicht gerechtfertigt. Auch für Verbände gelten im Übrigen die verfassungsrechtlichen Überlegungen, die für den Amtsermittlungsgrundsatz streiten:

Der Untersuchungsgrundsatz ist nicht nur eine einfachgesetzliche Verfahrensregel, sondern Ausdruck der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Im Verwaltungsprozess stehen sich – anders als im Zivilprozess – nicht zwei gleichgeordnete Parteien gegenüber, sondern Vertreter der Zivilgesellschaft (Bürger, Unternehmen, Verbände) und der Staat. Die Amtsermittlung kompensiert das hieraus resultierende strukturelle Informations- und Machtgefälle und stellt sicher, dass die

verwaltungsgerichtliche Kontrolle nicht davon abhängt, ob der Rechtsschutzsuchende – der im Verwaltungsprozess mangels Anwaltszwang häufig nicht anwaltlich vertreten ist – alle entscheidungserheblichen Tatsachen selbst beizubringen vermag.

In der Begründung widersprüchlich ist die Regelung, weil sie einerseits als bloße „Klarstellung“ der bestehenden Rechtsprechung dargestellt wird, andererseits aber als „Beitrag zur Fokussierung des Streitgegenstandes und zur Entlastung der Gerichte“. Wenn die Regelung nur Bestehendes klarstellt, kann sie nicht zugleich entlasten. Die Gesetzesbegründung verweist auf die Rechtsprechung des BVerwG, wonach der Amtsermittlungsgrundsatz das Gericht nicht zu Nachforschungen verpflichtet, die weder durch Vorbringen noch durch konkrete Anhaltspunkte veranlasst sind (BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2025 – 2 B 20.25). Diese Rechtsprechung bezieht sich jedoch auf das allgemeine Verwaltungsprozessrecht und gilt für alle Rechtsgebiete gleichermaßen. Einer Normierung ausschließlich für umweltrechtliche Verfahren bedarf es daher nicht – es sei denn, die Regelung soll über die bestehende Rechtslage hinausgehen. Dann ist sie eben keine Klarstellung, sondern eine materielle Verschärfung, die einer überzeugenden Begründung bedürfte.

Soweit argumentiert wird, § 7a kodifiziere lediglich eine Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes, die sich ohnehin bereits aus der Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG ergebe, übersieht dies einen entscheidenden systematischen Unterschied. Die strenge Rechtsprechung des BVerwG zu den Substantiierungsanforderungen innerhalb der Klagebegründungsfrist beruht auf zwei Säulen: § 6 UmwRG einerseits und dem Vertretungszwang nach § 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO andererseits. Das BVerwG stützt die strengen Darlegungsanforderungen ausdrücklich auf beide Grundlagen kumulativ: Es sei „Aufgabe des Rechtsanwaltes“, die Verwaltungsvorgänge innerhalb der Klagebegründungsfrist zu sichten und rechtlich zu durchdringen; „[d]ies erfordert bereits der Vertretungszwang nach § 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO“ (BVerwG, Beschluss vom 16. April 2020 – 9 B 66.19, Rn. 25, unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13.18, Rn. 134; Beschluss vom 30. Oktober 2009 – 9 A 24.09, Rn. 5).

Dieser Vertretungszwang gilt jedoch nur vor dem Bundesverwaltungsgericht und den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen (§ 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO), nicht aber vor den Verwaltungsgerichten als Eingangsinstanz. Die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte ist auf Planfeststellungsverfahren für bestimmte Vorhaben nach §§ 48, 50 VwGO beschränkt. Die Mehrzahl der unter das UmwRG fallenden Verfahren – etwa Klagen gegen immissionsschutzrechtliche

Genehmigungen, wasserrechtliche Erlaubnisse, naturschutzrechtliche Ausnahmen, – wird erstinstanzlich vor den Verwaltungsgerichten verhandelt, wo kein Vertretungszwang besteht.

In diesen Verfahren fehlt die zweite Säule, auf die das BVerwG die strengen Darlegungsanforderungen stützt. Die Konsequenzen des § 7a treffen hier Kläger, die keinen Anwalt mandatiert haben und von denen die technisch-juristische Durchdringung komplexer Genehmigungssachverhalte nicht erwartet werden kann. Gerade in diesen Fällen hat der Amtsermittlungsgrundsatz seine wichtigste Schutzfunktion: Er gewährleistet, dass das Gericht Rechtsverstöße auch dann aufgreift, wenn der Kläger sie nicht in der von der Rechtsprechung für das anwaltlich vertretene Verfahren vor dem BVerwG oder OVG entwickelten Form substantiiert hat. § 7a würde diesen Schutz gerade dort beschneiden, wo er am dringendsten benötigt wird – und zwar ausschließlich zu Lasten anerkannter Umweltvereinigungen, die in erstinstanzlichen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ohne anwaltliche Vertretung auftreten.

Im Ergebnis geht § 7a damit weit über eine „Klarstellung“ der bestehenden BVerwG-Rechtsprechung hinaus: Er überträgt Maßstäbe, die unter den besonderen Bedingungen des anwaltlich vertretenen Verfahrens vor den Bundesgerichten entwickelt wurden, auf erstinstanzliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, in denen diese Bedingungen nicht gegeben sind. Das ist eine materielle Verschärfung, keine Klarstellung.

Konstruktiver Vorschlag:

§ 7a UmwRG-E sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Regelung schafft ein klägergruppenbezogenes Sonderrecht, das die Rechtsstellung anerkannter Umweltvereinigungen im Vergleich zu allen anderen Klägern verschlechtert – in diametralem Widerspruch zu der privilegierten Stellung, die Art. 2 Abs. 5 und Art. 9 Abs. 2 und 3 AK den anerkannten Vereinigungen einräumen.

IX. Weitere Punkte

1. Überführung des § 64 BNatSchG (§ 1 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E)

Die Überführung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage aus § 64 BNatSchG in das UmwRG ist im Grundsatz zu begrüßen.

2. **Klagebegründungsfrist bei Normenkontrollklagen und Verpflichtungsklagen**

§ 6 Abs. 3 UmwRG-E ordnet erstmals ausdrücklich die entsprechende Geltung der Klagebegründungsfrist für Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO an. Damit beseitigt der Gesetzgeber bewusst die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das im Urteil vom 29. Oktober 2020 (4 CN 9.19) ausdrücklich entschieden hat, dass § 6 UmwRG auf Normenkontrollverfahren nicht anwendbar ist. Das BVerwG hat dies aus dem Wortlaut („Klage“), der Systematik und dem Zweck der Norm hergeleitet und betont, dass die Normenkontrolle ein objektives Beanstandungsverfahren ist, in dem das Gericht die angegriffene Norm „unter jedem denkbaren Gesichtspunkt auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen“ hat – es gebe „kein Verbot, ungefragt auf Fehlersuche zu gehen“.

Die Erstreckung der Klagebegründungsfrist auf Normenkontrollverfahren wirft erhebliche systematische Bedenken auf. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO dient der objektiven Rechtskontrolle; der Antragsteller muss lediglich geltend machen, durch die Norm in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Eine Klagebegründungsfrist, die den Prüfungsgegenstand auf die fristgerecht vorgetragenen Einwendungen verengt, steht in einem Spannungsverhältnis zu diesem objektiven Prüfungsmaßstab. Sie würde dazu führen, dass ein Bebauungsplan trotz erkannter materieller Fehler Bestand hat, weil der Antragsteller den betreffenden Fehler nicht innerhalb der Frist gerügt hat – obwohl das Gericht bei pflichtgemäßer Amtsermittlung den Fehler erkannt hätte.

Der Gesetzentwurf lässt offen, ob die Klagebegründungsfrist des § 6 auch auf Verpflichtungsklagen Anwendung findet. Dies bedarf der Klarstellung. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten sollten auch Verpflichtungsklagen an eine Frist gebunden sein, da es anderenfalls von prozessualen Zufällen abhängt, ob eine Begründungsfrist greift oder nicht.

3. **Ausschluss der Bundesverkehrswegeplanung (§ 53 Abs. 2 Satz 2 UVPG-E)**

Die Erweiterung der Bereichsausnahme für die Bundesverkehrswegeplanung um § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG-E ist jedenfalls rechtspolitisch kritisch zu sehen. Die Rechtsschutzverlagerung auf die Zulassungsentscheidung führt dazu, dass Mängel auf der Planungsebene erst auf der Projektebene geltend gemacht werden können, was die frühzeitige Klärung und Behebung von Mängeln verzögert – ein Ergebnis, das der angestrebten Beschleunigung zuwiderläuft.

D. Konstruktive Vorschläge zur Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel der Verfahrensbeschleunigung, setzt die hierfür in Betracht kommenden Instrumente jedoch einseitig auf der Seite des Rechtsschutzes ein: Einschränkung der Amtsermittlung, Ausschluss der aufschiebenden Wirkung, Verschärfung der Missbrauchsklausel. Die empirisch belegten und von allen befragten Berufsgruppen bestätigten Hebel für eine tatsächliche Beschleunigung der *gerichtlichen* Verfahren lässt er hingegen ungenutzt. Im Folgenden werden fünf Maßnahmen vorgeschlagen, die geeignet wären, die Verfahrensdauer effektiv zu verkürzen, ohne den Rechtsschutz einzuschränken.

1. Personelle und finanzielle Ausstattung der Verwaltungsgerichte

Die UBA-Studie belegt, dass die mit Abstand am häufigsten genannte beschleunigende Maßnahme der Ausbau finanzieller und personeller Ressourcen in den Verwaltungsgerichten war – und zwar von allen fünf befragten Berufsgruppen, einschließlich der Vorhabenträger. Fast zwei Drittel aller Befragten benannten dies als den entscheidenden Hebel. Dieser Befund deckt sich mit der Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen, der in seinem Politikimpuls vom Februar 2026 darauf hinweist, dass die Beschleunigungsinitiativen den Stand des Wissens zur Implementation zu wenig berücksichtigen. Die zu lange Verfahrensdauer ist in erster Linie eine Kapazitätsfrage, nicht eine Frage des Verfahrensrechts.

Auch das Gutachten von Teßmer (UBA-Texte 37/2025, Anhang IV) bestätigt, dass nahezu jede Regierungskoalition seit den 1990er Jahren die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf die Agenda gesetzt hat – eine „Dauerschleife“ prozessrechtlicher Beschleunigungsmaßnahmen, die gleichwohl nicht zu dem erhofften Ergebnis geführt hat, weil der eigentlichen Ursache – der unzureichenden Personalausstattung – aus Kostengründen regelmäßig nicht nachgegangen werde.

Der Gesetzgeber sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob das Gesetz durch eine Verpflichtung zur bedarfsgerechten Personalausstattung der mit Umweltverfahren befassten Spruchkörper – etwa durch eine Evaluierungsklausel oder eine Berichtspflicht der Länder – flankiert werden kann.

2. Effektive Umsetzung und Erweiterung der Planungskammern und -senate (§ 188b VwGO)

Mit § 188b VwGO hat der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14. März 2023 bereits die Bildung spezialisierter Planungskammern und Planungssenate vorgesehen. Diese Vorschrift ist jedoch als bloße Soll-Vorschrift ausgestaltet und wird in der Praxis nicht flächendeckend umgesetzt. An vielen Verwaltungsgerichten werden umweltrechtliche Infrastrukturverfahren nach wie vor von allgemeinen Kammern bearbeitet, deren Mitglieder parallel eine Vielzahl anderer Sachgebiete – vom Ausländerrecht über das Beamtenrecht bis zum Polizeirecht – betreuen. Dies verlängert die Einarbeitungszeit in die regelmäßig technisch komplexen Sachverhalte erheblich.

Flankierend sollte eine Fortbildungspflicht, der auch ein Fortbildungsanspruch korrespondieren sollte, für die Mitglieder dieser Spruchkörper im Umwelt-, Naturschutz- und Technikrecht vorgesehen werden.

3. Verbindliche Aktenvorlagefrist für die beklagte Behörde

In der Praxis ist die verzögerte Vorlage der Verwaltungsvorgänge durch die beklagte Behörde eine häufige Ursache für Verfahrensverzögerungen. Der Gesetzentwurf knüpft die Klagebegründungsfrist des § 6 Abs. 1 UmwRG-E weiterhin an die Klageerhebung, nicht an den Zugang der Verwaltungsvorgänge – ein Defizit, das unter C.IV dieser Stellungnahme bereits kritisiert wurde. Der Fortschritt einer Klageerwiderungsfrist (§ 6 Abs. 2 UmwRG-E) wird entwertet, solange die Aktenvorlage selbst nicht fristgebunden ist und zugleich hat die Behörde letztlich einen Anreiz für, die Akten auch möglichst zögerlich zu übergeben. Der Deutsche Anwaltverein hat in seiner Stellungnahme bereits vorgeschlagen, § 6 Abs. 2 UmwRG-E um einen Satz zu ergänzen, wonach das Gericht der beklagten Behörde eine angemessene Frist zur Vorlage der Verwaltungsvorgänge setzen soll.

Eine solche Frist wäre ein echter Beitrag zur wechselseitigen Verfahrensbeschleunigung und würde zugleich sicherstellen, dass die Klagebegründungsfrist des § 6 Abs. 1 nicht leerläuft.

4. Verpflichtende elektronische Aktenführung und elektronische Zustellung

Die Föderale Modernisierungsagenda vom 4. Dezember 2025 nennt in ihrem vierten Kapitel die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren als Schlüsselmaßnahme. Der Gesetzentwurf setzt diese Vorgabe für die

umweltrechtlichen Gerichtsverfahren jedoch nicht um. In der Praxis werden umfangreiche Planfeststellungsunterlagen – nicht selten mehrere tausend Seiten – nach wie vor durchaus häufig nur in Papierform an die Gerichte übermittelt, was sowohl die Aktenvorlage als auch die richterliche Bearbeitung erheblich verzögert. In der Praxis finden in diesen Fällen nicht selten postalische Kettenversendungen statt, was gerade bei mehreren Klageparteien unnötig aufwändig und schlicht nicht mehr zeitgemäß ist.

Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob zumindest in der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe eine verpflichtende elektronische Aktenführung und elektronische Zustellung der Verwaltungsvorgänge vorgesehen werden kann. Die hierfür erforderliche technische Infrastruktur ist in den meisten Oberverwaltungsgerichten/Verwaltungsgerichtshöfen bereits vorhanden oder in der Einführung begriffen. Eine solche Regelung würde die Aktenübermittlung verkürzen und die parallele Bearbeitung durch mehrere Beteiligte ermöglichen.

5. Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Bund und Länder

Der Gesetzentwurf steht in einem bemerkenswerten Widerspruch zur parallelen Justizpolitik des Bundes. Die Bundesregierung verhandelt derzeit mit den Ländern über eine Neuauflage des Paktes für den Rechtsstaat (vgl. unter https://www.bmjv.de/DE/rechtsstaat_kompakt/pakt_fuer_den_rechtsstaat/pakt_fuer_den_rechtsstaat_node.html letzter Abruf am 04.03.2026). Die Bundesregierung erkennt damit an, dass die Gerichte personell und sachlich unterausgestattet sind und einer finanziellen Stärkung durch den Bund bedürfen. Dass zugleich ein Gesetzentwurf vorgelegt wird, der die aus eben dieser Unterausstattung resultierenden Verfahrensdauern durch Einschränkungen des Rechtsschutzes zu kompensieren versucht, erscheint nicht kohärent.

Die Notwendigkeit einer Neuauflage des Paktes ist empirisch belegt. Die erste Auflage wurde zwar formal übererfüllt – die Länder schufen insgesamt rund 2.700 Stellen statt der vereinbarten 2.000 (Gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen des MPK-Beschlusses vom 31. Januar 2019, vorgelegt auf der MPK am 10. Juni 2021). Tatsächlich war dies jedoch eine Gesamtverpflichtung der Länder in ihrer Gesamtheit, nicht eine Einzelverpflichtung je Land; bereits geschaffene Stellen ab Januar 2017 wurden angerechnet, so dass einzelne Länder ihre Quote erfüllten, ohne eine einzige neue Stelle zu schaffen (kritisch dazu: Bund der Richter und Staatsanwälte, Landesverband Berlin, „Der Pakt für den Rechtsstaat – eine Mogelpackung“, <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/justizthemen/justizthema/news/der-pakt-fuer-den-rechtsstaat-eine-mogelpackung>

- letzter Abruf am 04.03.2026). Die Anschubfinanzierung des Bundes in Höhe von 220 Millionen Euro war auf zwei Jahre befristet; die langfristigen Kosten der geschaffenen Stellen tragen seither allein die Länder. Der Pakt endete 2021, ohne dass eine Anschlussvereinbarung zustande kam. Die Justizministerkonferenz hat wiederholt und einstimmig eine Neuauflage gefordert; der geplante Beschluss auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2025 scheiterte kurzfristig an Differenzen über die Finanzierungsdetails (LTO, „Einigung über 450-Millionen-„Rechtsstaatspakt“ geplatzt“, 3. Dezember 2025).

Die Lage hat sich seither nicht entspannt, sondern verschärft. Der Deutsche Richterbund weist darauf hin, dass allein bei den Verwaltungsgerichten die Asylhauptsacheverfahren von rund 72.000 im Jahr 2023 auf über 100.000 im Jahr 2024 gestiegen sind und sich für 2025 ein weiterer Anstieg um etwa 50 Prozent abzeichnet (DRB-Bundesgeschäftsführer Rebehn, zitiert nach RND, Februar 2026). Diese Verfahren binden dieselben Kammern und Senate, die auch über umweltrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden haben. In einzelnen Ländern ist die Situation kritisch: Das Verwaltungsgericht Bremen etwa weist einen Fehlbestand von zehn Richterstellen auf; die Staatsanwaltschaft im selben Land verfügt über 66 besetzte von 97 benötigten Vollzeitstellen (LTO, „Bremische Richter schlagen Alarm“, 15. Mai 2025). Die Neue Richtervereinigung spricht von „politisch verantworteten Altbeständen“, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor sich herschiebe, weil fehlende Richterarbeitskraft in den vergangenen Jahren nicht nachträglich ausgeglichen worden sei (NRV, Stellungnahme „Bessere Personalausstattung statt Symbolpolitik“, Juli 2024). DRB-Bundesgeschäftsführer Rebehn hat den Reformplänen der Bundesjustizministerin zur Entlastung der Verwaltungsgerichte attestiert, die beschleunigenden Effekte der Rechtsänderungen dürften „überschaubar bleiben“; tragende Säule müsse die personelle Verstärkung sein (DRB, zitiert nach RND, Februar 2026).

Die Verfahrensdauern in umweltrechtlichen Streitigkeiten variieren zwischen den Bundesländern erheblich. Dies ist keine Folge unterschiedlicher Verfahrensrechte – das UmwRG und die VwGO gelten bundeseinheitlich –, sondern unterschiedlicher personeller und sachlicher Ausstattung der Verwaltungsgerichte, für die gemäß Art. 92, 98 Abs. 3 GG die Länder zuständig sind. Wo ein Gericht über ausreichend besetzte Spruchkörper verfügt, werden Infrastrukturverfahren in vertretbarer Zeit entschieden; wo dies nicht der Fall ist, entstehen häufig die Rückstände, die sodann als Argument für Rechtsschutzeinschränkungen herangezogen werden.

Statt den Rechtsschutz einzuschränken, sollte der Gesetzgeber die Neuauflage des Paktes für den Rechtsstaat zügig zum Abschluss bringen und dabei sicherstellen, dass die Mittel nicht nur der Strafjustiz, sondern auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugutekommen – auch den

mit umweltrechtlichen Verfahren befassten Spruchkörpern. Dies wäre auch aus Gründen der rechtsstaatlichen Resilienz geboten. In politisch aufgeladenen Zeiten, in denen Vertrauen in demokratische Institutionen schwindet und die Unabhängigkeit der Justiz unter Druck gerät, ist eine leistungsfähige und sichtbar funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit kein Luxus, sondern eine Voraussetzung für die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen – gerade bei umstrittenen Infrastrukturvorhaben. Wer den Rechtsschutz einschränkt, statt die Gerichte zu stärken, schwächt die Institution, auf die der Rechtsstaat im Konfliktfall angewiesen ist.

Gerichtlicher Rechtsschutz braucht zudem Zeit – das liegt in der Natur einer unabhängigen, an Recht und Gesetz gebundenen Kontrolle. Diese Zeit ist kein Systemfehler, sondern der Preis einer rechtsstaatlichen Ordnung, die auch dem Vorhabenträger die Gewissheit gibt, dass seine Genehmigung auf einer tragfähigen Grundlage steht. Die Aufgabe des Gesetzgebers ist es nicht, diese Zeit durch Einschränkung der Kontrolle zu verkürzen, sondern durch angemessene Ausstattung der Gerichte sicherzustellen, dass die Kontrolle so zügig wie möglich erfolgen kann.

E. Zusammenfassende Würdigung

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche begrüßenswerte Elemente:

Die Streichung des Binnendemokratiekriteriums, die Öffnung für Stiftungen, die systematische Trennung zwischen Art. 9 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 AK, die Einführung einer Klageerwidlungsfrist und die Überführung des § 64 BNatSchG in das UmwRG sind sachgerecht und überwiegend gelungen.

An den entscheidenden Stellen bleibt der Entwurf jedoch hinter den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen zurück und führt zugleich neue Problemfelder ein:

1. Der abschließende Katalog in § 1 Abs. 1a ist strukturell ungeeignet, die völker- und unionsrechtliche Compliance dauerhaft sicherzustellen. Er hat sich in der Vergangenheit als Quelle von Rechtsschutzlücken und Verfahrensverzögerungen erwiesen. Eine Generalklausel ist die überlegene Lösung.
2. § 5 Satz 2 Nr. 2 führt eine materielle Präklusion ein, die mit der Rechtsprechung des EuGH (C-137/14) nicht vereinbar ist und voraussichtlich erneut zu einer Beanstandung führen wird.
3. Die Befristung der Anerkennung ist unverhältnismäßig, völkerrechtswidrig und konterkariert das Ziel des Bürokratieabbaus. Die neuen Anerkennungskriterien sind teilweise unbestimmt und mit der AK nicht vereinbar.

Ein milderes Mittel (Nachweispflicht nach dem Modell des § 4a UKlaG) steht zur Verfügung.

4. Der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung für „Infrastrukturprojekte“ (§ 7 Abs. 6) gilt über § 1 Abs. 3 ausschließlich für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen. Individuelle Nachbarn behalten die aufschiebende Wirkung. Dies ist ein prozessuales Sonderrecht zu Lasten der Verbände, das gegen Art. 9 Abs. 4 AK und Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Der Begriff „Infrastrukturprojekte“ ist zudem im Gesetz nicht definiert.
5. Auch § 7a gilt über § 1 Abs. 3 ausschließlich für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen. Individuelle Kläger gegen denselben Bescheid genießen weiterhin volle Amtsermittlung nach § 86 Abs. 1 VwGO. Die Einschränkung der richterlichen Sachverhaltsaufklärung gerade für die Klägergruppe, der die Aarhus-Konvention eine privilegierte Stellung einräumt, widerspricht Art. 9 Abs. 4 AK, Art. 47 GRCh sowie Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG.
6. Die Erstreckung der Klagebegründungsfrist auf Normenkontrollanträge (§ 6 Abs. 3) widerspricht dem objektiven Prüfungsmaßstab der Normenkontrolle und überstimmt ohne überzeugende Begründung die entgegenstehende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.
7. Der neue § 1 Abs. 3 UmwRG-E offenbart die systematische Schlechterstellung anerkannter Umweltvereinigungen im Vergleich zu individuellen Klägern: Während die Klagebegründungsfrist und die Missbrauchsklausel für alle Kläger gelten, treffen die besonders einschneidenden prozessualen Beschränkungen – der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 7 Abs. 6) und die Einschränkung der Amtsermittlung (§ 7a) – ausschließlich die Verbände. Dieses Muster ist mit Art. 9 Abs. 4 AK nicht vereinbar, der verlangt, dass der Rechtsschutz für anerkannte Vereinigungen nicht weniger wirksam ist als für andere Rechtsbehelfsführer.
8. § 7 Abs. 4 beseitigt zu Recht die fachgesetzlichen Einwendungsausschlüsse für das gerichtliche Verfahren. § 5 Satz 2 Nr. 2 führt denselben Ausschluss durch die Hintertür wieder ein. Dieser normative Widerspruch muss zugunsten des § 7 Abs. 4 aufgelöst werden.
9. Der Gesetzentwurf ignoriert den von der Bundesregierung selbst in Auftrag gegebenen empirischen Befund, wonach die Abschaffung der materiellen Präklusion die Verfahrensdauer nicht verlängert hat, die Umweltverbände ihre Klagerechte gezielt und verantwortungsvoll nutzen und die mit Abstand wirksamste Beschleunigungsmaßnahme der Ausbau personeller und finanzieller Ressourcen in Behörden und Gerichten wäre.

10. Der erhoffte positive Beschleunigungseffekt der geplanten Novelle ist auch deshalb fraglich, weil die Änderungen erwartbar zu Rechtsstreitigkeiten über ihre Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention und dem Unionsrecht führen werden. Dies erzeugt zusätzliche Rechtsunsicherheit und kann Vorhaben im Ergebnis sogar weiter verzögern – ein Effekt, der bei den bisherigen Beschleunigungsgesetzen bereits zu beobachten war und den auch die qualitative Befragung der UBA-Studie bestätigt (vgl. SRU, a.a.O., S. 4).
11. Der Gesetzentwurf lässt die empirisch belegten und von allen befragten Berufsgruppen – einschließlich der Vorhabenträger – bestätigten Hebel für eine tatsächliche Verfahrensbeschleunigung vollständig ungenutzt. Die personelle und finanzielle Ausstattung der Gerichte und Genehmigungsbehörden, die verbindliche und auf UmwRG-Verfahren erweiterte Umsetzung der Planungskammern und -senate (§ 188b VwGO), verbindliche Aktenvorlagefristen, die Digitalisierung der Verfahren sowie die zügige Neuauflage des Paktes für den Rechtsstaat werden weder im Gesetz noch in seiner Begründung adressiert. Diese Stellungnahme unterbreitet in Abschnitt D. fünf konstruktive Vorschläge für eine Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren, die den Rechtsschutz nicht einschränken, sondern effektiver gestalten.

Die Bundesregierung verfolgt das erklärte Ziel, einen „angemessenen Ausgleich zwischen effektivem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten und einer zügigen Umsetzung von Infrastruktur- und sonstigen Vorhaben“ zu schaffen. Dieses Ziel ist legitim. Der Gesetzentwurf verfährt an den genannten Stellen jedoch nicht nach dem Grundsatz des angemessenen Ausgleichs, sondern ordnet den Rechtsschutz einseitig der Beschleunigung unter. Aus dem Entwurf und seiner Begründung spricht ein Misstrauen gegenüber den anerkannten Umweltvereinigungen, das weder empirisch begründet noch völkerrechtlich zulässig ist.

Die völker- und unionsrechtlichen Grenzen dieses Ansatzes sind durch die Rechtsprechung des EuGH und die Beschlüsse des ACCC deutlich markiert. Es ist dringend zu empfehlen, diese Grenzen bereits im Gesetzgebungsverfahren zu beachten, statt – wie in der Vergangenheit mehrfach geschehen – die Anpassung durch erneute Verurteilungen erzwingen zu lassen.

Leipzig, den 10.03.2026

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

A.	Vorab: Empirische Grundlagen zu Umweltverbandsklagen in der Praxis	2
I.	Das erfundene Problem der „Klageflut“	2
II.	Erfolgsquote: Gezielte Nutzung statt Missbrauch	3
III.	Keine Verfahrensverlängerung durch Wegfall der materiellen Präklusion	3
IV.	Kein Missbrauch: § 5 UmwRG ohne jeden Anwendungsfall	4
V.	Fortgesetzte Mitwirkung an Beteiligungsverfahren	4
VI.	Beschleunigung durch Personalausstattung, nicht durch Rechtsschutzbeschränkung	4
VII.	Zwischenergebnis	5
B.	Einleitung	6
C.	Zu den einzelnen Regelungen	7
I.	Anwendungsbereich (§ 1 UmwRG-E): Das Festhalten am abschließenden Katalog als struktureller Fehler	7
II.	Persönlicher Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 3 UmwRG-E): Systematische Schlechterstellung anerkannter Vereinigungen	9
III.	Befristung der Anerkennung und Anerkennungsvoraussetzungen (§ 3 UmwRG-E).....	11
1.	Befristung (§ 3 Abs. 4 UmwRG-E).....	11
2.	Hinweis auf fehlende Erfolgsaussichten, gebundener Widerruf	12
IV.	Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG-E): Materielle Präklusion unter falschem Etikett.....	13
V.	Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG-E)	14
VI.	Zur Neufassung des § 7 Abs. 4 UmwRG-E:	15
VII.	Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 7 Abs. 6 UmwRG-E).....	15
VIII.	Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 7a UmwRG-E)	17
IX.	Weitere Punkte	20
1.	Überführung des § 64 BNatSchG (§ 1 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E)	20
2.	Klagebegründungsfrist bei Normenkontrollklagen und Verpflichtungsklagen.....	21
3.	Ausschluss der Bundesverkehrswegeplanung (§ 53 Abs. 2 Satz 2 UVP-G).....	21
D.	Konstruktive Vorschläge zur Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren	22
1.	Personelle und finanzielle Ausstattung der Verwaltungsgerichte.....	22
2.	Effektive Umsetzung und Erweiterung der Planungskammern und -senate (§ 188b VwGO)	23

3.	Verbindliche Aktenvorlagefrist für die beklagte Behörde.....	23
4.	Verpflichtende elektronische Aktenführung und elektronische Zustellung	23
5.	Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Bund und Länder	24
E.	Zusammenfassende Würdigung	26