



Ausschussdrucksache 21(16)112-F

(23.03.2026)

Stellungnahme

Prof. Dr. Rainer Wernsmann

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

Prof. Dr. Rainer Wernsmann

Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht,

insb. Finanz- und Steuerrecht,

Universität Passau

Schriftliche Stellungnahme

Anhörung am 25.3.2026

**Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften“**

Drucksache 21/4146

Im Rahmen dieser schriftlichen Stellungnahme sollen einzelne im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelungen hinsichtlich ihrer Verfassungs- und Unionsrechtskonformität untersucht werden, und zwar:

- I. Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 Abs. 1, 1a UmwRG-E)**
- II. Beibringungsgrundsatz (§ 7a UmwRG-E)**
- III. Entfallen der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen (§ 7 Abs. 6 UmwRG-E)**
- IV. Missbrauchsklausel (§ 5 Abs. Satz 1, 2 Nr. 1 UmwRG-E)**

Zu I.

§ 1 Abs. 1, 1a UmwRG-E behält regelungstechnisch für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Gesetzes die Auflistung in einem Katalog bei und schreibt ihn fort. Gegen diese Regelungstechnik bestehen weder verfassungs- noch unionsrechtliche Bedenken.

Zu II.

Es soll folgender § 7a UmwRG-E neu eingefügt werden: „Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen nur, soweit dies durch ein entsprechendes Vorbringen der Beteiligten oder durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst ist.“

Die Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 21/4146) weist zutreffend darauf hin, dass die Regelung die ständige Rechtsprechung des BVerwG zu den Grenzen des Amtsermittlungsgrundsatzes aufgreift (vgl. BVerwG v. 16.7.2025 – 2 B 20.25, juris Rn. 15 m.w.N.), wonach der Grundsatz der Amtsaufklärung ein Gericht nicht zu Nachforschungen verpflichtet, die weder durch entsprechendes Vorbringen noch durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst sind.

Die Norm ist deklaratorischer Norm und stellt nur klar, was nach aktueller Rechtsprechung ohnehin schon allgemein für alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt. Die neue Norm schreibt die bisherige Auslegung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 VwGO) durch die höchstrichterliche Rechtsprechung fest.

Verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG oder – soweit es um Durchführung des Rechts der Europäischen Union geht (Art. 51 GRCh) – im Hinblick auf die Grundrechte der EU (konkret: Art. 47 GRCh) bestehen nicht.

Das Verwaltungsprozessrecht fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der EU. Entsprechend gibt es mangels Befugnis der EU zur Harmonisierung grundsätzlich keine Sekundärrechtsakte der EU, die auf das nationale Recht der verwaltungsgerichtlichen Verfahren einwirken und diesem vorgehen würden. Soweit das unionale Sekundärrecht selbst Rechtsschutzanforderungen vorgibt, greift Art. 47 GRCh unmittelbar.

Soweit der Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten gilt, richtet sich das verwaltungsgerichtliche Verfahren nach den jeweiligen nationalen Regelungen.¹ Der EuGH kennt in ständiger Rechtsprechung zwei Begrenzungen dieses Grundsatzes durch das primäre Unionsrecht: Er entnimmt Art. 4 EUV die Pflicht der Mitgliedstaaten, zum einen alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag oder aus den Handlungen der Union ergeben, zu erfüllen (Art. 4 Abs. 3 S. 2 EUV), und zum anderen auch alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden können (Art. 4 Abs. 3 S. 3 EUV). Daraus leitet er für das nationale Verwaltungsverfahrensrecht wie auch für das mitgliedstaatliche Prozessrecht die Gebote der Äquivalenz und Effektivität ab.

¹ Zum Folgenden mit weiteren Nachweisen Wernsmann in Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, 4. Auflage 2020, § 31 Abschnitte E und F.

Das Äquivalenzgebot (früher auch als Diskriminierungsverbot bezeichnet) verlangt, dass für Fälle mit Unionsrechtsbezug **keine ungünstigeren Bedingungen** gelten **als in rein nationalen Fällen**,² zB kürzere Klage- oder Verjährungsfristen.

Das **Effektivitätsgebot** (manchmal missverständlich auch als Effizienzgebot bezeichnet)³ verlangt, dass die Verwirklichung des Unionsrechts durch die Ausgestaltung des Verfahrensrechts **nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert** werden darf.⁴ So wäre etwa eine zweitägige Klagefrist – selbst wenn diese auch für rein nationale Fälle gelten würde – in Fällen mit Unionsrechtsbezug wegen Verstoßes gegen das Effektivitätsgebot unanwendbar. Denn die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts wäre dadurch unmöglich gemacht.

Zentraler Maßstab für die Ausgestaltung des nationalen Prozessrechts ist also Art. 4 Abs. 3 EUV mit seinen Ausprägungen des **Äquivalenz-** und des **Effektivitätsgebots**. Danach darf dieses nicht ungünstiger gestaltet sein als bei Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und es darf die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.⁵

Der EuGH konkretisiert das letztgenannte Erfordernis wie folgt:⁶

„Das Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, das in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus – mit dem darauf abgezielt wird, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen (Urteil vom 8. März 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 46) – vorgesehen ist, hätte aber **keine praktische Wirksamkeit**, ja würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmte Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltvereinigungen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen, ein Rechtsbehelf gegen die von

²Grdl. EuGH v. 21.9.1983 – verb. Rs. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor I), Slg 1983, 2633, 2666 f., Rn. 23; v. 15.9.1998 – Rs. C-231/96 (Edis), Slg 1998, I-4951, Rn. 36; v. 9.2.1999 – Rs. C-343/96 (Dilexport), Slg 1999, I-579, Rn. 25 ff.; v. 15.4.2010 – Rs. C-542/08 (Barth), Rn. 19; EuGH v. 8.3.2017 – Rs. C-14/16 (Euro Park Service), ECLI:EU:C:2017:177, Rn. 36 f.

³Effektivität bedeutet Wirksamkeit, während Effizienz Wirtschaftlichkeit in dem Sinne bedeutet, dass ein gegebener Ertrag mit möglichst geringem Aufwand oder ein möglichst großer Ertrag mit einem bestimmten Aufwand erzielt wird, und damit eine Aussage über die Zweck-Mittel-Relation trifft.

⁴Vgl. EuGH v. 21.9.1983 – verb. Rs. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor I), Slg 1983, 2633, 2666, Rn. 22; v. 20.3.1997 – Rs. C-24/95 (Alcan), Slg 1997, I-1591, 1616, Rn. 24; v. 12.2.2008 – Rs. C-2/06 (Kempter), Rn. 57 mwN; Streinz, *in*: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl., EUV Art. 4 Rn. 53; EuGH v. 8.3.2017 – Rs. C-14/16 (Euro Park Service), ECLI:EU:C:2017:177, Rn. 36 f.

⁵Vgl. EuGH v. 14.12.1995 – Rs. C-312/95 (Peterbroeck), Rn. 12; v. 2.12.1997 – Rs. C-188/95 (Fantask), Rn. 38. Vgl. ferner EuGH v. 8.3.2017 – Rs. C-14/16 (Euro Park Service), ECLI:EU:C:2017:177, Rn. 37 f.

⁶ EuGH v. 8.11.2022 – C 873/19 – Deutsche Umwelthilfe, Rz. 67. Hervorhebungen nur hier.

Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen bestimmte Kategorien umweltbezogener Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen, **gänzlich verwehrt würde** (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 46).“

Rechtstechnisch kann das Unionsrecht dergestalt auf das Verwaltungsprozessrecht einwirken, dass **unbestimmte Rechtsbegriffe** im Lichte des Unionsrechts auszulegen sind oder ein etwaiges **Ermessen** in einem bestimmten Sinne ausgeübt werden muss (unionsrechtskonforme Auslegung) oder – wenn die nationale Rechtsnorm einen solchen Auslegungsspielraum nicht lässt – das **nationale Recht** insoweit (wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts) **unangewendet** bleibt, als es mit diesem kollidiert.⁷

Bedenken im Hinblick auf die neue Regelung des § 7a UmwRG-E bestehen insoweit nicht. Die Norm macht die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich oder erschwert sie übermäßig, wenn das Gericht nur zu Nachforschungen verpflichtet ist, wenn entsprechendes Vorbringen vorhanden ist oder wenn es durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst ist.

Eine Schlechterstellung gegenüber rein nationalen Sachverhalten liegt schon deshalb nicht vor, weil die Norm nur festschreibt, was die Rechtsprechung ohnehin schon generell und umfassend für alle Verfahren dem geltenden Recht entnimmt.⁸ Wenn es im Zuge der geplanten VwGO-Novelle zu einer gesetzlichen Klarstellung im Sinne der Formulierung einer generellen Modifizierung des Amtsermittlungsgrundsatzes käme, wäre das nochmals bestätigt.

⁷ Vgl. dazu allgemein auch EuGH v. 8.11.2022 – C-873/19 – Deutsche Umwelthilfe Rz. 76 f.

⁸ Vgl. Schoch, Editorial NVwZ 6/2026.

Zu III.

Es soll folgender § 7 Abs. 6 UmwRG-E eingefügt werden: „Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen über Infrastrukturprojekte nach § 1 Abs. 1 und Absatz 1a haben keine aufschiebende Wirkung.“

Nach der Gesetzesbegründung soll damit die schnellstmögliche Umsetzung von Vorhaben der Infrastruktur gewährleistet werden. Die Vorschrift trage dem Interesse des Vorhabenträgers an Planungssicherheit Rechnung.⁹

Die Neuregelung steht mit Art. 19 Abs. 4 GG sowie – soweit es um die Durchführung des Rechts der Europäischen Union geht (Art. 51 Abs. 1 GRCh) – auch mit Art. 47 GRCh in Einklang. Diese Grundrechte gewährleisten nicht nur Rechtsschutz, sondern auch effektiven Rechtsschutz. Nach dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes kommt Widerspruch und Anfechtungsklage grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu (§ 80 Abs. 1 VwGO), wobei das Gesetz von diesem Grundsatz weitreichende Ausnahmen macht (§ 80 Abs. 2 VwGO), u.a. für die Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten, unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten sowie Verwaltungsakte, die die Zulassung von Vorhaben betreffend Bundesverkehrswege und Mobilfunknetze zum Gegenstand haben. Zudem enthält § 80 Abs. 2 Nr. 3 eine Öffnungsklausel für Bundes- oder Landesrecht, insbesondere soweit es um Verwaltungsakte geht, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen.

Ordnet das Gesetz an, dass einem Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung zukommt, verbleibt dem Rechtsbehelfsführer die Möglichkeit, einen **gerichtlichen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO** zu stellen. Dieser wird nach allgemeinen Maßstäben Erfolg haben, wenn das Anordnungsinteresse das Vollzugsinteresse überwiegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die angegriffene Maßnahme offensichtlich rechtswidrig sein sollte. Effektiver Rechtsschutz durch die Gerichte im Eilverfahren ist damit gewährleistet, Rechtsschutz wird nicht im Sinne der Rspr. des EuGH praktisch unmöglich gemacht oder unzumutbar erschwert. Die Neuregelung führt lediglich dazu, dass nicht mehr jedem (also auch dem voraussichtlich erfolglos bleibenden) Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung zukommt.

Art. 19 Abs. 4 GG gebietet nicht, dass einem Rechtsbehelf **aufschiebende Wirkung** zukommen muss.¹⁰ Nichts anderes kann für Art. 47 GRCh gelten.¹¹ Effektiver Rechtsschutz bestimmt sich nicht nach der **Sicherungstechnik**, sondern nach dem

⁹ BT-Drucks. 21/4146, S. 38.

¹⁰ Ausführlich Schoch in Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 18 mit weiteren Nachweisen. Ebenso etwas Jarass in Jarass/Pieroth GG, 16. Aufl., Art. 19 Rn. 60 mit weiteren Nachweisen. Explizit für Drittbeteiligungsfälle auch BVerfG NVwZ 2009, 240.

¹¹ Zu vom EuGH angenommenen Ausnahmen vgl. Schoch aaO § 34 Rn. 9.

Sicherungserfolg¹², und dieser ist nach dem oben Gesagten wegen der Möglichkeit der Stellung eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO gewährleistet.

Zumindest in rechtspolitischer Hinsicht erscheint die Begrenzung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen auf „**Infrastrukturprojekte**“ (§ 7 Abs. 6 UmwRG-E) nicht zweifelsfrei. Zwar sind auch unbestimmte Rechtsbegriffe nicht von vornherein rechtsstaats- und damit verfassungswidrig, solange sie auslegungsfähig sind. Allerdings ist in rechtspolitischer Hinsicht die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzgeber die Klärung der Auslegungsfrage, was „Infrastrukturprojekte“ sind, selbst offen lassen und der Klärung durch die Rechtsprechung überlassen sollte, zumal der Instanzenzug gegen Beschlüsse im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO mit der Beschwerde bei den Obergerverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen endet und daher keine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Klärung dieser Auslegungsfrage herbeigeführt werden kann. Der im Jahr 2020 erfolgte Einfügung des § 80 Abs. 2 Nr. 3a VwGO lag nach der damaligen Gesetzesbegründung ebenfalls die Förderung von „Infrastrukturvorhaben von überregionaler Bedeutung“ zugrunde, ohne dass dies freilich im Wortlaut der Norm zum Ausdruck kommen würde; dort werden explizit „Bundesverkehrswege“ und „Mobilfunknetze“ benannt.¹³ In der jetzigen Fassung des Gesetzentwurfs zu § 7 Abs. 6 UmwRG-E müsste der Begriff der Infrastruktur aber wohl jedenfalls deutlich weiter verstanden werden.

¹² Vgl. Schoch aaO.

¹³ Vgl. nur Schoch in Schoch/Schneider, VwGO, § 80 Rn. 173a ff.; Kopp/Schenke, VwGO, 31. Aufl., § 80 Rn. 70a, jeweils mit weiteren Nachweisen.

Zu IV.

Es soll eine Missbrauchsklausel folgenden Inhalts in § 5 Satz 1, 2 Nr. 1 UmwRG-E eingefügt werden: „Einwendungen, die eine Person oder Vereinigung im Sinne des § 1 Absatz 3 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren ist insbesondere missbräuchlich oder unredlich, wenn

1. dem Rechtsbehelfsführer die Einwendung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt war und er sie bewusst und in vorwerfbarer Weise erst im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht, oder
2. (...)“

Der EuGH hat explizit ausgeführt:

„Allerdings kann der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.“¹⁴

An diese Rechtsprechung des EuGH knüpft der Gesetzgeber hier an. Diese ist ihrerseits Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken zur Treuwidrigkeit von Verhaltensweisen, auf die sich der Treuwidrige nicht soll berufen können. Die gewählten Formulierungen stellen sicher, dass auch tatsächlich nur echte Missbrauchsfälle erfasst werden.

¹⁴ EuGH v. 15.10.2015 – C-137/14, Rn. 81.