



Ausschussdrucksache 21(16)112-G

(25.03.2026)

Stellungnahme

Dr. Stefan Bauer

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

Deutscher Bundestag
Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

CMS Hasche Sigle
Partnerschaft von Rechtsanwälten
und Steuerberatern mbB

Postfach 70 02 65
70572 Stuttgart
Theodor-Heuss-Straße 29
70174 Stuttgart

T +49 711 9764 0
F +49 711 9764 900

cms.law

Deutsche Bank AG Berlin
IBAN DE15 1007 0000 0927 3707 00
BIC DEUTDEBBXXX

Dr. Stefan Bauer, LL.M. Eur.

T +49 711 9764 192
F +49 711 9764 96 255
E stefan.bauer@cms-hs.com

25. März 2026

Schriftliche Stellungnahme
zu dem Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer
umweltrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 16. Februar 2026
(BT-Drs. 21/4146)

vorgelegt von

Rechtsanwalt Dr. Stefan Bauer, LL.M. Eur.

anlässlich der

öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses am 25. März 2026

1. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE

- Das mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Ziel der Beschleunigung dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) unterfallender Gerichtsverfahren deckt sich mit entsprechenden Bedürfnissen in der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis.

- Die hierzu vorgesehenen Mittel der zeitlichen Befristung der Zulassung von Umweltverbänden, eines ausdifferenzierteren Missbrauchstatbestands, einer Begrenzung der Sachaufklärung durch die Verwaltungsgerichte und des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung von Umweltverbandsklagen können verfassungs-, unions- und konventionsrechtskonform umgesetzt werden. Verschiedene Rechts- und Sachgründen erfordern jedoch teilweise Modifikationen oder legen solche nahe:
 - Eine **Befristung der Anerkennung von Umweltverbänden** sorgt zwar für eine erhöhte Kontrolldichte mit Blick auf den Fortbestand der Anerkennungsvoraussetzungen und wirkt damit auch Missbrauchspotenzialen entgegen. Die Regelung birgt aber die Gefahr, als Ausdruck eine „Generalverdachts“ missverstanden zu werden, und sie ist zudem mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Als Alternative könnte die fortwährende Kontrolle in entsprechenden Anlassfällen in Anknüpfung an § 4a des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) geregelt werden.
 - Die **Ergänzung des Missbrauchstatbestands** um Regelbeispiele verbessert die Möglichkeiten der Abwehr missbräuchlichen Prozessverhaltens voraussichtlich nicht in dem beabsichtigten Maß. Das erste Regelbeispiel beschränkt sich inhaltlich auf eine Kodifizierung der durch die Rechtsprechung geprägten Voraussetzungen des Missbrauchstatbestands in seiner geltenden Fassung; diese sind in der Praxis aufgrund ihrer subjektiven Komponenten schwer zu erfüllen. Das zweite Regelbeispiel ist zumindest derzeit noch mit europarechtlichen Risiken verbunden.
 - Die vorgesehene **Begrenzung der gerichtlichen Sachaufklärung** erscheint zumindest im Sinne einer Klarstellung und Verfahrensvereinheitlichung sachgerecht. Inhaltlich steht die Regelung im Zusammenhang mit der Präklusion bei einer Versäumung der Klagebegründungsfrist. Sie sollte konsequenterweise systematisch dort verortet und auch in ihrem Wortlaut entsprechend angepasst werden.
 - Die **gesetzliche Sofortvollzugsanordnung** bei Umweltverbandsklagen ist rechtlich nicht zu beanstanden und kann erfahrungsgemäß auch eine Entlastungsfunktion erfüllen. Die inhaltliche Beschränkung auf Infrastrukturprojekte sollte jedoch gestrichen werden. Der Infrastrukturbegriff ist gesetzlich nicht definiert und wird in seiner Reichweite unterschiedlich verstanden. Dies führt absehbar zu einer gerade bei Fragen der Vollziehbarkeit nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheit. Eine Begrenzung des Sofortvollzugs auf den „Infrastrukturbereich“ erscheint auch mit Blick auf vergleichbare Interessenlagen bei anderen Vorhaben nicht sachgerecht.
- Es bietet sich an, das Änderungsgesetz für Klarstellungen (Verhältnis von Zulässigkeit und Begründetheitsanforderungen, persönlicher Anwendungsbereich der Klagebegründungsfrist) und weitere Problemlösungen (Einbeziehung von Änderungsbescheiden in laufende Verfahren, Erweiterung von Möglichkeiten zur öffentlichen Bekanntmachung von Bescheiden) zu nutzen.

- Änderungen im Umweltinformationsrecht passen thematisch nicht zum vorliegenden Gesetzentwurf und sollten einem separaten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben.

2. ART. 1 NR. 1 DES GESETZENTWURFS: ANWENDUNGSBEREICH DES UMWELT-RECHTSBEHELFSGESETZES

a) Der Gesetzentwurf sieht in § 1 Abs. 1 und 1a UmwRG-E die Fortschreibung des geltenden Katalogprinzips vor. Die mit der enumerativen Aufzählung der Klagegegenstände verbundenen Nachteile gegenüber einer Generalklausel wurden bereits in der Vergangenheit verschiedentlich thematisiert. Die auch aktuell wiederholte Kritik¹ beruht auf nicht von der Hand zu weisenden praktischen Argumenten (insbesondere fortwährender Anpassungsbedarf und zeitweise Unvollständigkeiten). Von Rechts wegen ist an der Beibehaltung des Enumerationsprinzips nichts zu erinnern. Der Gesetzgeber sollte mit dem Änderungsgesetz jedoch den Anspruch der Vollständigkeit verfolgen. Zumindest missverständlich erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis auf einen Vorbehalt der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis zur Schließung von Lücken der Kataloge in § 1 Abs. 1 und 1a UmwRG-E in der Begründung des Gesetzentwurfs.² Regelungstechnisch etwas unglücklich erscheint in diesem Zusammenhang auch die sprachliche Verknüpfung des generalklauselartigen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention mit den abschließenden Katalogtatbeständen.

b) Die Zusammenführung der Regelungen zum persönlichen Anwendungsbereich der Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in § 1 Abs. 3 UmwRG-E ist aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit zu begrüßen.

aa) Der Gesetzentwurf liefert jedoch keine Begründung dafür, warum § 7a UmwRG-E für Rechtsbehelfe von Personen gemäß § 61 Nr. 1 VwGO und von Vereinigungen gemäß § 61 Nr. 2 VwGO nicht gelten soll. Eine Differenzierung erscheint auch vor dem Hintergrund des systematischen Zusammenhangs zwischen § 7a UmwRG-E und (dem uneingeschränkt geltenden) § 6 UmwRG-E, namentlich der Anknüpfung der Reichweite der Amtsermittlung an die fristgerecht vorgetragene Klagegründe, nicht sachgerecht. Sofern es sich (gesetzssystematisch naheliegend) um ein Redaktionsversehen handeln, sollte dieser korrigiert werden.

bb) In der Praxis besteht aus Gründen der Investitionssicherheit zudem ein weitergehender Bedarf an Möglichkeiten zur öffentlichen Bekanntmachung umweltrechtsbehelfsfähiger Entscheidungen, der durch eine Erweiterung der Möglichkeiten zu einer freiwilligen Bekanntmachung (§ 7 Abs. 1 UmwRG) getragen werden könnte. Dies betrifft nicht nur Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, so dass auch insoweit eine Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs angezeigt wäre.

¹ Vgl. etwa aktuell Stellungnahme des DAV zum vorliegenden Gesetzentwurf aus dem Februar 2026 (Stellungnahme Nr. 14/2026), Seite 4 ff.; ebenso Ausschussempfehlung Bundesrat, BR-Drs. 43/1/26 vom 23.02.2026, Ziff. 5, Seite 6 f.

² BT-Drs. 21/4146, Seite 23.

3. ART. 1 NR. 2 DES GESETZENTWURFS: ZULÄSSIGKEIT UND BEGRÜNDETHEIT VON UMWELTRECHTSBEHELFFEN

a) Der Gesetzentwurf löst in § 2 UmwRG-E die Inkongruenz zwischen den Voraussetzungen für die Zulässigkeit und die Begründetheit von Umweltverbandsklagen nicht auf.

aa) Die geltende Fassung des § 2 UmwRG wählt unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Zulässigkeit und die Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen.

(1) § 2 Abs. 1 UmwRG regelt, unter denen eine Umweltvereinigung Rechtsbehelfe einlegen kann, ohne eine sonst für die Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Klagen erforderliche (§ 42 Abs. 2 VwGO) Verletzung in eigenen (subjektiv-öffentlichen) Rechten geltend machen zu müssen. Für die Zulässigkeit der Umweltverbandsklage muss eine Umweltvereinigung u.a. geltend machen können, durch die von ihr angegriffene Entscheidung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG). Anknüpfungspunkt für die Zulässigkeit der Umweltverbandsklage ist damit die Möglichkeit einer Betroffenheit des Aufgabenbereichs durch die angegriffene Entscheidung.

(2) Für die Begründetheit stellt § 2 Abs. 4 UmwRG (als *lex specialis* zu § 113 VwGO, der eine Verletzung in eigenen Rechten voraussetzen würde) u.a. darauf ab, dass die angegriffene Entscheidung

- gegen entscheidungsrelevante Rechtsvorschriften verstößt, in den Fällen des § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG einen umweltbezogenen Charakter haben müssen, und
- der Verstoß „*Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert*“ (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 UmwRG).

Anders als für die Zulässigkeit knüpfen die Begründetheitsanforderungen damit nicht an die angegriffene Entscheidung und deren Regelungsgehalt, sondern an einen im gerichtlichen Verfahren festgestellten Rechtsverstoß und dessen Charakter an.

cc) Der abweichende Anknüpfungspunkt für die Begründetheitsprüfung wirft in verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht selten die Frage auf, ob das Gericht von vornherein nur die Verletzung solcher Vorschriften prüfen und (im Fall eines Verstoßes) seiner Sachentscheidung zugrunde legen kann, die „thematisch“ die satzungsmäßigen Belange der Vereinigung berühren. Die Frage der Reichweite des Rügerechts im Rahmen einer zulässigen Umweltverbandsklage kann sich etwa stellen, wenn auf die Klage einer Vereinigung mit einem auf den Schutz von Flora und Fauna in einem bestimmten Gebiet beschränkten (nur) Verstöße gegen luftverkehrsrechtliche Bestimmungen oder der menschlichen Gesundheit dienender immissionsschutzrechtlicher Anforderungen festgestellt werden.

Die Frage nach einer satzungsmäßig beschränkten Rügebefugnis stellt sich in besonderem Maße bei Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse, da bei diesen naturgemäß die Vereinbarkeit von Vorhaben mit einer großen Bandbreite von Rechtsvorschriften geprüft werden muss. In einem Verfahren betreffend einen eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsbeschluss hat das Bundesverwaltungsgericht angedeutet (ohne dass es für die dortige Entscheidung darauf angekommen wäre), dass es vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention (jedenfalls im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 AK) eine umfassende Rügebefugnis favorisieren würde.

Dem liegt der Gedanken zugrunde, dass der Gesetzgeber mit der Neuformulierung des § 2 Abs. 4 Satz 1 UmwRG durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017³ eine vollständig konventionskonforme Regelung schaffen wollte. Dies spreche (ungeachtet des Wortlauts) für eine Anwendung der Regelung, nach der die Begründetheitsprüfung nicht auf bestimmte – den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des klagenden Umweltverbands berührende – Vorschriften begrenzt sei.⁴

b) Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf redaktionelle Folgeänderungen aus den Neufassungen von § 1 und § 3 UmwRG-E. Die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte für die Zulässigkeits- und die Begründetheitsprüfung schreibt er in § 2 Abs. 1 und 4 UmwRG-E fort. Dies birgt das Risiko, dass Gerichte dies als bewusste Entscheidung für eine Beschränkung der Begründetheitsprüfung auf den satzungsmäßigen Aufgabenbereich des klagenden Umweltverbands interpretieren und die Vorschrift in der Folge als konventions- und unionsrechtswidrig ansehen könnten. Diesem Risiko könnte ggf. bereits durch eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung begegnet werden, dass mit der Änderung nicht von dem Normverständnis entsprechend der vorstehend zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abgewichen werden soll. Alternativ könnte eine Klarstellung durch eine Anpassung des Normtextes erfolgen.

4. ART. 1 NR. 3 DES GESETZENTWURFS: ANERKENNUNG DER UMWELT-VERBÄNDE

a) Soweit die vorgesehene Änderung des Anerkennungsregimes für Umweltverbände zunächst die Vorgaben aus dem Beschluss VII/8g der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention vom 20.10.2021 umsetzt, ist hieran nichts zu erinnern.

b) In § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG-E beschränkt sich inhaltlich auf eine redaktionelle Folgeänderung aus der Öffnung für Stiftungen des privaten Rechts. Die Untergliederung der Prognosekriterien für die Prüfung, ob die Umweltvereinigung die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung bietet, soll die Übersichtlichkeit fördern, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden wären. Soweit dabei der Kreis der Mitglieder zu berücksichtigen ist, wird eine Anknüpfung an eine Mindestmitgliederzahl in der Literatur kritisch gesehen und zu Recht die Einzelfallbezogenheit der Prognoseentscheidung betont.⁵ Warum in der Begründung des Gesetzentwurfs, der insoweit keine inhaltliche Änderung vornimmt, dennoch eine Mindestmitgliederzahl genannt und diese mit zehn aktiven Mitgliedern vergleichsweise niedrig angesetzt wird⁶, erschließt sich nicht. Angesichts dieser niedrigen Schwelle, bei der nach der Entwurfsbegründung eine Regelvermutung für eine negative Prognose gelten soll, liegt ferner der Hinweis auf die EuGH-Rechtsprechung zu einer Rechtsschutzvereitelung bei überzogenen

³ BGBl. I Seite 1298.

⁴ BVerwG, Urteil vom 29.06.2017 – 3 A 1.16, DVBl 2018, 187 = juris Rn. 28 („Wiederaufbau der Dresdner Bahn“).

⁵ Vgl. etwa Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL August 2025, § 3 UmwRG Rn. 25 m.w.N.

⁶ Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 21/4146, Seite 31: „In der Regel kann dies angenommen werden, wenn der Kreis der aktiven Mitglieder zehn Personen nicht unterschreitet.“

Anforderungen an die Mitgliederzahl⁷ nicht nahe. Zusammengenommen könnte diese Begründung dahingehend missverstanden werden, das Kriterium der Mitgliederzahl könne generell nur bei Unterschreiten einer Schwelle von zehn Mitgliedern eine negative Prognose rechtfertigen. Aus diesem Grund ist zu empfehlen, auf diese Passage der Begründung ersatzlos zu verzichten. Einer Begründung bedarf es an dieser Stelle nicht, weil der vorgeschlagene Gesetzestext keine inhaltlichen Änderungen vorsieht.

c) § 3 Abs. 1 Satz 6 UmwRG-E schafft entgegen der insoweit etwas missverständlichen Entwurfsbegründung⁸ nicht nur einen weiteren Widerrufstatbestand gemäß § 49 Abs. 2 VwVfG. Der Widerruf wird nicht nur im Sinne eines Ermessens „zugelassen“, sondern als zwingende Rechtsfolge und damit gebundene Entscheidung bei einem Entfallen der Anerkennungsvoraussetzungen angeordnet („ist zu widerrufen“). Dies erscheint mit Blick auf die weitreichenden Klagebefugnisse von Umweltverbänden angemessen. Die Vorschrift korreliert zudem folgerichtig mit der in § 3 Abs. 1 Satz 5 UmwRG-E vorgesehenen verpflichtenden Auflage zur Mitteilung von Satzungsänderungen.

d) Die in § 3 Abs. 4 UmwRG-E vorgesehene zeitliche Begrenzung der Anerkennung von Umweltverbänden dient dem Ziel zu gewährleisten, dass nur solche Umweltverbände mit dem Verbandsklagerecht ausgestattet bleiben, die die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen. Damit wird zwar einem praktischen Bedürfnis Rechnung getragen, da das Verbandsklagerecht durchaus Missbrauchspotenziale bietet. So kann es zur Verhinderung oder Verzögerungen missliebiger Vorhaben gezielt eingesetzt werden, ohne dass dem zwingend eine umweltbezogene Intention zugrunde liegen muss.⁹ Die Verbandsklage kann dabei auch als bloßes Vehikel verwendet werden, um Verhandlungspositionen gegenüber Vorhabenträgern, Behörden und politischen Entscheidungsträgern zu stärken. Aus der Praxis sind zudem Fälle bekannt, die den Anschein erwecken, dass Umweltverbände in einer Art Strohmännchenverhältnis eingesetzt werden, um mit Klagen die Partikularinteressen Dritter, vor allem von Drittbetroffenen, zu verfolgen.¹⁰ Hintergrund sind die aufgrund der fehlenden Beschränkung auf subjektive Rechtsverletzungen weitaus größeren Rügemöglichkeiten der Verbandsklage.

Ein generelles Misstrauen erscheint jedoch nicht angebracht, da Umweltverbände eine wichtige Allgemeinwohlaufgabe erfüllen, indem sie mit ihrer besonderen Sachkunde zur Durchsetzung umweltbezogener Vorschriften beitragen und damit öffentliche Umweltbelange fördern. Dies relativiert zwar nicht das Regelungsbedürfnis für Missbrauchsfälle. Die im Gesetzentwurf vorgesehene periodische Überprüfung könnte aber im Extremfall als Ausdruck eines „Generalverdachts“ missverstanden werden. Sie ist jedenfalls erwartbar mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden, der zudem auch Zweifel an der Belastbarkeit der kostenmäßigen Schätzung des Erfüllungsaufwands in der Entwurfsbegründung¹¹ zu wecken

⁷ EuGH, Urteil vom 15.10.2009, Rs. C-263/08, Djurgården.

⁸ BT-Drs. 21/4146, Seite 31.

⁹ Vgl. zuletzt etwa zur Forderung eines regionalen Umweltverbands nach Maßnahmen zur Selbst- und Fremddrettung von Personen bei Brandereignissen in einem Eisenbahntunnel des Projekts „Stuttgart 21“ BVerwG, Urteil vom 27.11.2025 – 7 C 8.24 und vorgehend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.11.2023 – 5 S 1693/21, beide juris.

¹⁰ Sog. „Not in my backyard“-Fälle („NIMBY“-Fälle).

¹¹ BT-Drs. 21/4146, Seite 21.

geeignet ist. Zudem bedürfte es in § 2 Abs. 2a UmwRG-E der ergänzenden Behandlung der Frage der Zulässigkeit noch nicht rechtshängiger Verbandsklagen während eines Überprüfungs- und insbesondere auch eines anschließenden verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklageverfahrens gegen den Anerkennungswiderruf.

Als Alternativlösung bietet es sich an, stattdessen die Erfahrungen der Gerichte zu nutzen. In der Praxis wird im Rahmen eines Gerichtsverfahrens in der Regel erkennbar, wenn eine anerkannte Vereinigung die materiellen Voraussetzungen für ihre Anerkennung tatsächlich nicht erfüllt, indem sie mit ihrem Prozessverhalten entgegen § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG gerade nicht vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert oder es ihnen an der finanziellen, fachlichen und/oder personellen Leistungsfähigkeit zur erforderlichen nachhaltigen Verfolgung dieser Ziele fehlt. Es kann in gerichtlichen Verfahren auch der Eindruck entstehen, dass eine Umweltvereinigung den Satzungszweck „Umweltschutz“ lediglich vorübergehend bis zu ihrer Anerkennung verfolgt hat. Dies kann zum Beispiel bei ausschließlich lokal tätigen Vereinigungen der Fall sein, die sich aus Anlass eines bestimmten Vorhabens gebildet haben. Auch „Strohmann“-Verhältnisse bleiben in der Praxis selten unentdeckt und sind häufig auch durch Indizien in den Akten (etwa einer zunächst erfolglosen eigenen Geltendmachung mit einer Verbandsklage weiterverfolgter Individualinteressen) unterlegt.

Um dem zu begegnen, könnte das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz um eine Sonderregelung nach dem Vorbild von § 4a Abs. 2 UKlaG¹² ergänzt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Aussetzung des gerichtlichen „Anlassverfahrens“ und das Abwarten bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung der Anerkennungsbehörde (insoweit abweichend von der Unterlassungsklage eines Verbraucherverbands) kaum interessengerecht sein dürfte, weil das dies absehbar nicht unerhebliche Verzögerungen beim Abschluss des „Anlassverfahrens“ nach sich zöge und deswegen mit Blick auf die Realisierung des betreffenden Vorhabens kaum interessengerecht wäre. Außerdem würden sich auch hier schwer beherrschbare Fragen der Verbandsklagefähigkeit für während der Dauer eines Überprüfungsverfahrens erhobene Klagen einschließlich etwaiger Rückwirkungen einer Widerrufsentscheidung stellen. Dem könnte dadurch begegnet werden, dass das Gericht abweichend von dem Vorbild des § 4a Abs. 2 UKlaG das Fortbestehen der Anerkennungsvoraussetzungen selbst prüft, wenn sich hieran in einem Rechtsstreit begründete Zweifel ergeben. Damit wäre zwar eine – wenn auch eng begrenzte – Durchbrechung der Tatbestandswirkung der Anerkennung gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG verbunden. Diese erschiene in diesem Umfang aber interessengerecht, da sie insbesondere ein Zwischenverfahren vermeiden und eine einheitliche Entscheidung ermöglichen würde. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für die Entscheidung über Anfechtungsklagen gegen den behördlichen Widerruf der Anerkennung ohnehin die Verwaltungsgerichte zuständig wären.

¹² § 4 Abs. 2 UKlaG hat folgenden Wortlaut: „Ergeben sich in einem Rechtsstreit begründete Zweifel daran, ob ein qualifizierter Verbraucherverband, der in der Liste nach § 4 eingetragen ist, die Eintragungsvoraussetzungen nach § 4 Absatz 2 Satz 1 erfüllt, kann das Gericht das Bundesamt für Justiz zur Überprüfung der Eintragung auffordern und die Verhandlung bis zum Abschluss der Überprüfung aussetzen.“

5. ART. 1 NR. 5 DES GESETZENTWURFS: MISSBRAUCHSREGELUNG UND KLAGEBEGRÜNDUNGSFRIST

a) Es erscheint zweifelhaft, um die Ergänzung in § 5 UmwRG-E um Regelbeispiele das Ziel einer Auskonturierung der bestehenden Missbrauchsregelung und damit einhergehend eine Erhöhung ihres praktischen Anwendungsbereichs mit dem Ziel einer wirksamen Missbrauchsabwehr erreichen kann.

aa) Das erste Regelbeispiel greift mit den Merkmalen eines bewussten und vorwerfbaren Handelns zwar die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf und dürfte sich damit insoweit auf rechtssicherem Terrain bewegen.¹³ Umgekehrt ist hiervon kein Mehrwert zu erwarten, weil letztlich nur die bestehende Rechtsprechung kodifiziert wird. Der praktische Anwendungsbereich des Regelbeispiels dürfte jedenfalls gering bleiben, weil die subjektiven Komponenten des Regelbeispiels in den seltensten Fällen belegbar sein dürften. Hierfür müsste dem Rechtsbehelfsführer in subjektiver Hinsicht ein Vorwurf gemacht werden können und der späte Zeitpunkt des Vorbringens müsste zudem auf einer bewussten Entscheidung beruhen.¹⁴

bb) Das zweite Regelbeispiel läuft im Ergebnis auf eine materielle Präklusion hinaus, die in der EuGH-Rechtsprechung¹⁵ für unionsrechtswidrig erklärt wurde. Hieraus ergibt sich das hohe Risiko einer erneuten Beanstandung. Das Risiko könnte ggf. etwas reduziert werden, wenn der Wortlaut zumindest an den jüngsten Kommissionsvorschlag zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Umweltbereich angepasst würde.¹⁶ Rechtssicherheit hinsichtlich der Unionsrechtskonformität würde auch dann allerdings erst eintreten, wenn der Kommissionsvorschlag umgesetzt und eine entsprechende Richtlinie erlassen auf europäischer Ebene erlassen würde.

b) Die Regelung zur Klagebegründungsfrist in § 6 UmwRG-E sollte um einige Klarstellungen ergänzt werden.

aa) In § 6 Abs. 1 UmwRG-E fehlt eine Klarstellung der bislang ungeklärten Frage, ob die Klagebegründungsfrist auch für Klagen von Vorhabenträgern, insbesondere solche auf Erteilung einer versagten Genehmigung, gilt. Diese Frage wird in der Praxis kontrovers diskutiert. Die gegenwärtige Unsicherheit führt dazu, dass Vorhabenträger die Frist aus Gründen der Vorsicht häufig freiwillig einhalten. Nicht selten weisen zudem die Verwaltungsgerichte auf die Möglichkeit der Anwendbarkeit der Präklusionsvorschrift hin. Mit Blick auf den Gesetzeszweck, die Umsetzbarkeit von Vorhaben zu beschleunigen, sprechen allerdings gute Gründe gegen eine Anwendbarkeit der Vorschrift.¹⁷

¹³ Vgl. im Anschluss an EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14, Rn. 81; BVerwG, Urteile vom 25.05.2023 – 7 A 7.22, BVerwGE 179, 30 Rn. 25, vom 12.06.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1 Rn. 38 und vom 29.06.2017 – 3 A 1.16, DVBl 2018, 187 = juris Rn. 24; siehe auch BayVGh, Urteil vom 04.08.2022 – 22 A 20.40012, juris Rn. 71 und VGh Baden-Württemberg, Urteil vom 11.12.2023 – 10 S 1914/22, juris Rn. 122.

¹⁴ Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 12.06.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1 Rn. 38.

¹⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14, Rn. 68 ff.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on speeding-up environmental assessments, COM(2025) 984 final vom 10.12.2025, Art. 6, Seite 25 f.

¹⁷ Vgl. insoweit OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK, juris Rn. 24 ff.

bb) Für die in § 6 Abs. 2 UmwRG-E als Soll-Vorschrift vorgesehene Erwidierungsfrist dürfte ein praktisches Bedürfnis nicht bestehen. Das Setzen von Fristen für die Klageerwidierung entspricht der ständigen Praxis der Verwaltungsgerichte, so dass in der gerichtlichen Verfahrenspraxis keine merklichen Änderungen zu erwarten sind. Anders als für die Klagebegründung sieht der Entwurf zu Recht auch keine Präklusion vor. Dies folgt daraus, dass die mit Präklusion sanktionierte Klagebegründungsfrist dazu dient, den Tatsachenstoff im Interesse der Verfahrensbeschleunigung zu fixieren und zu begrenzen. Dieses Ziel ist mit dem Vorliegen der Klagebegründung erreicht. Zudem besteht das vom Gesetzgeber damit verfolgte Beschleunigungsinteresse gerade auf Vorhabenträgerseite. Säumigen Behörden ist mit den bestehenden prozessualen Instrumenten der VwGO hinreichend beizukommen.

cc) § 6 Abs. 3 Nr. 1 UmwRG-E regelt wie § 6 Satz 5 der aktuellen Fassung des UmwRG den Beginn der Klagebegründungsfrist im Fall eines ergänzenden Verfahrens. Mit dem Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes soll eine wortgleiche Regelung in die Absätze 3 der §§ 18e AEG, 17e FStrG, 14e WaStrG bzw. des Absatzes 6 n.F. des § 29 PBefG aufgenommen werden.

Grundsätzlich ist die Klarstellung zu begrüßen. Der gewählte Anknüpfungspunkt ist jedoch nicht praxisgerecht gewählt und die Vorschrift sollte auf weitere Fälle erweitert werden.

(1) Die Formulierung „ab Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens“ ist für Zwecke der Fristberechnung – zumal aus Sicht des Klägers – zu unbestimmt, weil es keinen einheitlichen Fortsetzungszeitpunkt gibt. Das Gericht hat bei einer Aussetzung nach Eintritt der Bedingung, wegen der die Aussetzung erfolgte, das Verfahren weiterzubetreiben. Einer förmlichen Wiederaufnahme des Verfahrens durch die Beteiligten oder eines förmlichen „Fortsetzungsbeschlusses“ bedarf es nicht.¹⁸ Es empfiehlt sich daher eine Formulierung, nach der die Frist „ab Zustellung eines Beschlusses über die Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens“ läuft. Das würde für den Fristbeginn einen entsprechenden förmlichen Akt (anders als sonst) voraussetzen und damit die Bestimmbarkeit des Fristbeginns gewährleisten. Dies würde Fälle einschließen, in denen das Gericht schlicht den Beschluss über die Aussetzung des Verfahrens aufhebt.

(2) Darüber hinaus sollte die Regelung auch in solchen Fällen greifen, in denen der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss im laufenden Gerichtsverfahren durch einen Planänderungs- oder Planergänzungsbeschlüsse eine Veränderung erfährt, ohne dass das gerichtliche Verfahren ausgesetzt ist. Auch in diesen Fällen sollte der Prozessstoff in Bezug auf die geänderte oder ergänzte Regelung fixiert werden, um zu vermeiden, dass erst in einem späten Verfahrensstadium noch Einwendungen erhoben werden, die das Verfahren verzögern. Allerdings muss ein Kläger nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁹ nicht einmal die Klagefrist (§ 74 VwGO) beachten, um einen Planänderungsbeschluss in ein gegen den Ausgangsbeschluss gerichtetes anhängiges Klageverfahren einzubeziehen. Da nach der Rechtsprechung davon auszugehen ist, dass ein zuvor dokumentierter Abwehrwille des Klägers gegen die Planung fortbesteht und sich (auch) gegen die veränderte Planungsentscheidung richtet, solange er auf die Änderung nicht mit einer Erledigungserklärung reagiert, erscheint es

¹⁸ Vgl. hierzu Rudisile, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 48. EL Juni 2025, § 94 VwGO Rn. 35.

¹⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 31.07, juris Rn. 21 ff.

sachgerecht, dem Kläger insoweit auch in die Pflicht zu nehmen, seine Einwände gegen die geänderte Planung (die u.U. auch nur in einer aktualisierten Abwägungsentscheidung liegen kann, ohne dass sich das Vorhaben als solches geändert haben muss) innerhalb einer 10-wöchigen Frist mitzuteilen. Aus Gründen der Praktikabilität und Klarheit sollte die Frist hier an die Bekanntgabe des Planänderungs- oder Planergänzungsbeschlusses anknüpfen. Hierfür sollte allerdings eine entsprechende Belehrung vorausgesetzt werden. Alternativ könnte die Regelung generell (auch für ausgesetzte Verfahren) dahingehend formuliert werden, dass das Gericht dem Kläger eine max. 10-wöchige Frist zur Begründung der Klage gegen den geänderten bzw. ergänzten Planfeststellungsbeschluss setzen kann. Dann würde sich auch nicht das Problem der Unklarheit des Fristbeginns stellen.

Der Bundesrat hat die Problematik in seiner Stellungnahme vom 30.1.2026²⁰ partiell aufgegriffen. In ihrer Gegenäußerung geht die Bundesregierung auf den Kern der Problematik nicht ein.²¹

d) Nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 UmwRG-E soll die Klagebegründungsfrist im Sinne des Beschleunigungszwecks nunmehr auch für Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO gelten. Dies umfasst folgerichtig auf die Präklusion und in der Folge den in § 7a UmwRG-E geregelten Umfang der gerichtlichen Sachaufklärung. Hiermit steht im Widerspruch steht jedoch die Formulierung in der Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Änderung nicht zu einer Beschränkung des Prüfmaßstabs der abstrakten Normenkontrolle führt, deren Funktion als objektives Beanstandungsverfahren erhalten bleiben soll.²² Diese Formulierung kann zu Rechtsunsicherheiten führen. Sie sollte daher gestrichen werden.

6. ART. 1 NR. 6 DES GESETZENTWURFS: SONDERBESTIMMUNGEN

a) Die mit § 7 Abs. 1 UmwRG-E erweiterte Möglichkeit der Bekanntgabe bestimmter Entscheidungen, insbesondere auch solche nach der „Auffangvorschrift“ des § 1 Abs. 1a Nr. 3 UmwRG-E ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Regelung kann ihr Ziel einer Erhöhung der Investitionssicherheit durch die Verkürzung von Anfechtungsfristen allerdings nur sehr begrenzt erfüllen. Dies beruht darauf, dass die Zustellung auf Antrag des Vorhabenträgers nur an bestimmte genau zu bezeichnende Personen und/oder Vereinigungen erfolgt. Der Kreis der Drittbetroffenen und alle potenziell an einem Vorhaben interessierten Umweltverbände sind Vorhabenträgern in der Praxis aber regelmäßig nicht bekannt. Hinzu kommt, dass das Verwaltungsverfahren eine öffentliche Bekanntgabe auch sonst nur unter engen Voraussetzungen (namentlich einer ausdrücklichen Zulassung durch Rechtsvorschrift) erlaubt, die oft nicht erfüllt werden können.²³ Dies stellt für die Investitionssicherheit – und auch die Finanzierbarkeit – von Vorhaben, in denen das Fachrecht (wie abhängig vom jeweiligen Landesrecht häufig bei Baugenehmigungen, etwa für die nicht dem BImSchG unterfallenden Batteriespeichieranlagen) – ein nicht zu unterschätzendes Hindernis dar. Zum Abbau dieser Investitionshindernisse empfiehlt sich daher, in § 7 Abs. 1 UmwRG-E die Möglichkeit zu einer

²⁰ BR-Drs. 780/25(B), Ziff. 19, Seite 17.

²¹ BT-Drs. 21/4301, Seite 4.

²² BT-Drs. 21/4146, Seite 37.

²³ Vgl. § 41 Abs. 3 Satz 1 VwVfG: Zulassung durch Rechtsvorschrift.

freiwilligen öffentlichen Bekanntgabe anstelle der gegenwärtig nur geregelten Einzelbekanntmachungen vorzusehen.

b) Entgegen Vorschlägen aus den Ausschussempfehlungen des Bundesrats²⁴ erscheint es nicht ratsam, § 7 Abs. 4 Satz 1 UmwRG-E um einen Einschub zu ergänzen, wonach die materielle Präklusion nach § 73 Abs. 2 Satz 4 und 5 und § 73c Abs. 1 Satz 2 VwVfG nur ausgeschlossen sein soll „bei Einwendungen, die umweltbezogene Rechtsvorschriften betreffen“. § 7 Abs. 4 UmwRG-E betrifft Entscheidungen gemäß § 1 Abs. 1 UmwRG-E und damit solche, die in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention fallen. In Bezug auf solche Entscheidungen sieht die EuGH-Rechtsprechung eine materielle Präklusion bislang als konventions- und unionsrechtswidrig an.²⁵ Die Ausschussempfehlung berücksichtigt auch nicht, dass die in der Begründung seines Vorschlags genannten nur vorprüfungspflichtigen Vorhaben nicht unter § 1 Abs. 1, sondern unter § 1 Abs. 1a UmwRG zu fassen sein dürften.²⁶ Sie dürften daher § 7 Abs. 4 UmwRG-E schon nicht unterfallen. Darüber hinaus setzt die Begründetheit von Rechtsbehelfen nach § 1 Abs. 1a UmwRG-E gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG-E gerade voraus, dass umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzt sind.

c) An dem in § 7 Abs. 6 UmwRG vorgesehenen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung besteht ein erhebliches praktisches Bedürfnis. Dieses folgt aus dem meist bereits beträchtlichen Zeitablauf bis zum Abschluss des behördlichen Genehmigungsverfahrens. Hinzu kommt die Komplexität, die gerichtliche Verfahren im Bereich des Umwelt-Rechtsbehelfsverfahrens regelmäßig aufweisen und die sich in entsprechend langen Verfahrensdauern ausdrücken. Zusammengefasst vergehen im Regelfall Jahre vom Genehmigungsantrag bis zum Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens. Können entsprechende Vorhaben so lange nicht durchgeführt werden, sind damit nicht nur praktische Schwierigkeiten (z.B. das Altwerden und der damit einhergehende Verlust der Validität von Fachgutachten) verbunden, sondern stehen Investitionsentscheidungen insgesamt in Frage. Die geltende Gesetzeslage führt demgegenüber häufig zu zusätzlichen Verwaltungsvorgängen und weiteren Verzögerungen. Besonders plastisch ist dies in Fällen der Zulassung des vorzeitigen Beginns gemäß § 8a BImSchG, die tatbestandsmäßig bereits erfordert, dass der Vorhabenträger ein besonderes Interesse an dem vorzeitigen Beginn bestimmter Einzelmaßnahmen belegt (§ 8a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG). Gleichwohl enthebt ihn dies mangels eines gesetzlichen Sofortvollzugs nicht von der Notwendigkeit, ein besonderes Vollzugsinteresse nochmals im Rahmen eines Antrags auf behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung darzulegen (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO), wenn er die zum vorzeitigen Beginn zugelassenen Maßnahmen auch im Fall eines Drittrechtsbehelfs umsetzen können möchte.

Der Ansatz des Gesetzentwurfs trägt dieser Problematik Rechnung. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil insbesondere die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes Art. 19

²⁴ BR-Drs. 43/1/26 vom 23.02.2026, Seite 22 ff.

²⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14, Rn. 68 ff.; siehe hierzu auch BVerwG, Urteil vom 12.06.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1 Rn. 38; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.12.2023 – 10 S 1914/22, juris Rn. 123

²⁶ BVerwG, Urteil vom 26.09.2019 – 7 C 5.18, BVerwGE 166, 321 Rn. 25; Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs, BT-Drs. 21/4146, Seite 26.

Abs. 4 Satz 1 GG eine gesetzliche Vollzugsaussetzung nicht zwingend erfordert.²⁷ In einem Eilverfahren nach §§ 80a, 80 Abs. 5 VwGO kann besonderen Aussetzungsinteressen gesondert Rechnung getragen werden, was in der Praxis der Verwaltungsgerichte auch in Form sog. Hängebeschlüsse (Zwischenentscheidungen) oder der Einholung von Stillhaltezusagen geschieht, wenn dringende Gründe vorläufig den Erhalt des Status quo erfordern (insbesondere bei unumkehrbaren Maßnahmen). Eine unbillige Belastung von Umweltverbänden (für andere Rechtsbehelfsführer soll der gesetzliche Sofortvollzug nach dem Gesetzentwurf nicht gelten, § 7 Abs. 3 Satz 2 UmwRG-E) ist mit der Regelung insgesamt nicht verbunden.

Die Regelung führt in der Entwurfsfassung allerdings dadurch zu Rechtsunsicherheiten, dass sie den Ausschluss auf „Infrastrukturprojekte“ beschränkt, ohne diesen Begriff zu definieren. Der Infrastrukturbegriff ist rechtlich unscharf und wird teils enger netzgebunden und teils etwas weiter verstanden.²⁸ Unter den weiteren Begriff werden gemeinhin verstanden „ortsfeste Anlagen und Einrichtungen, die der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen dienen (insbesondere mit Wasser, Energie, Mobilität, Kommunikation, Bildung, Gesundheits- und Sozialdiensten), im Prinzip jedermann zugänglich sind und deren Betrieb von der öffentlichen Hand verantwortet wird“.²⁹

Sollten mit Infrastruktur nur klassische Verkehrs- und Leitungsinfrastruktur gemeint sein, würde die Regelung deutlich zu kurz greifen. Aber auch ein weiterer Begriff wäre für die hiesigen Zwecke letztlich zu konturenlos. Die Frage der Vollziehbarkeit muss eindeutig geregelt sein, damit die Vollzugsfähigkeit der betreffenden Entscheidungen rechtssicher feststeht (und nicht erst in einem Antragsverfahren auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung eines Umwelt-Rechtsbehelfs entsprechend § 80 Abs. 5 VwGO geklärt werden muss).

Im Ergebnis kann es sich anbieten, auf die Einschränkung angesichts der ohnehin gegebenen Konturenlosigkeit des Infrastrukturbegriffs ganz zu verzichten. Dies wäre mit Blick auf die zumeist erhebliche Bedeutung der mit der Verbandsklage von Umweltverbänden angegriffenen Entscheidungen, die sich häufig auch in der Verbandsklage selbst widerspiegelt, insgesamt nicht unbillig. Im Ergebnis würde ein solcher Verzicht auf eine klare und für alle Beteiligten gut handhabbare Regelung führen, die Erfordernisse des Status quo über das gerichtliche Eilverfahren hinreichend absichern würde.

7. ART. 1 NR. 7 DES GESETZENTWURFS: GERICHTLICHE PRÜFUNGSTIEFE

Der Regelung § 7a UmwRG-E kann nicht deswegen ihre Notwendigkeit abgesprochen werden, weil der verwaltungsprozessuale Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) die Gerichte schon nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu Nachforschungen verpflichtet, die weder durch Beteiligtenvorbringen noch durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst sind.³⁰ Die Klarstellung der Reichweite der richterlichen Amtsaufklärungspflicht ist nicht ihr Regelungsgegenstand. § 7a UmwRG-E hält die Gerichte

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 01.10.2008 – 1 BvR 2466/08, juris Rn. 13 m.w.N.

²⁸ Vgl. hierzu Heitzer, NVwZ 2025, 974 m.w.N.

²⁹ Dörr, VVDStRL 73 (2014) 323 (330).

³⁰ Vgl. BVerwG, BVerwG, Beschluss vom 16.07.2025 – 2 B 20.25, juris Ls. 1 und Rn. 15 m.w.N.

vielmehr umgekehrt dazu an, von Amts wegen nicht mehr zu ermitteln, als durch Beteiligtenvorbringen oder konkrete Anhaltspunkte veranlasst ist.

Die Regelung steht ersichtlich im Zusammenhang mit der Präklusionsvorschrift des § 6 Abs. 1 UmwRG-E und solle systematisch daher auch dort, d.h. in unmittelbarer Nähe zu § 6 UmwRG-E, verortet werden. In diesem Zusammenhang besteht auch ein Regelungsbedürfnis, da – wenn auch § 6 Abs. 1 UmwRG-E den Tatsachenstoff der Umweltverbandsklage begrenzen soll – die Tiefe der an den Klagevortrag anknüpfenden gerichtlichen Sachaufklärung „um den vorgetragenen Sachverhalt herum“ von den Gerichten erfahrungsgemäß recht unterschiedlich gehandhabt wird. Eine Klarstellung erscheint daher keineswegs überflüssig.

Angesichts der inhaltlichen Anknüpfung der Regelung erscheint jedoch die sprachliche Anknüpfung an die Rechtsprechung zur Reichweite der allgemeinen Amtsermittlungspflicht in Verwaltungsstreitverfahren unglücklich. Insbesondere die Erwähnung von Anhaltspunkten kann zu dem Missverständnis führen, dass über den in der fristgerechten Klagebegründung vorgetragenen Sachverhalt hinaus bei konkreten Anhaltspunkten weiterer Sachverhalt der gerichtlichen Entscheidung trotz der insoweit eingetretenen Präklusion zugrunde gelegt werden könnte. Es empfiehlt sich stattdessen eine Anknüpfung der Beschränkung des der Verbandsklage zugrunde gelegten Tatsachenstoffs allein an das fristgerecht vorgetragene und nicht präkludierte Beteiligtenvorbringen.

8. ART. 5 DES GESETZENTWURFS: ÄNDERUNG DES UMWELTINFORMATIONSGESETZES

Bei der Regelung zur Änderung des UIG handelt es sich um eine materiell-rechtliche Vorschrift, die in dem Gesetzentwurf als Fremdkörper wirkt. Sie sollte einer separaten Gesetzgebung mit entsprechender inhaltlicher Ausrichtung vorbehalten bleiben.



Dr. Stefan Bauer, LL.M. Eur.
Rechtsanwalt