

## **Stellungnahme**

# **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und weiterer umweltrechtli- cher Vorschriften (Juli 2025)**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

## Einleitung

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

Der BDI begrüßt die vorliegende Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und befürwortet die gefundenen Regelungen zur Umsetzung von Völkerrecht und die Entscheidung des EUGH. Nach Auffassung des BDI sind die Vorgaben so weit wie europarechtlich und völkerrechtlich erforderlich umgesetzt. Der Referentenentwurf zum Umweltrechtsbehelfsgesetz bleibt weiter hinter den Forderungen des Koalitionsvertrages zur 21. Legislaturperiode zurück.

Aus dem Koalitionsvertrag:

*1347 Umweltgenehmigungsrecht: „Wir werden das Umweltgenehmigungsrecht vereinfachen, Bürokratie abbauen und Verfahren beschleunigen – mit klaren Fristen und Typengenehmigungen. Zudem werden wir nach EU-Recht zulässige Spielräume für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nutzen und diese vereinfachen, unter anderem, indem wir Schwellenwerte für Vorhaben mit UVP-Pflicht anheben und eine Aussetzung der UVP-Vorprüfung für Änderungsgenehmigungen prüfen. Wir überprüfen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auf über Europarecht hinausgehende Punkte, die wir anpassen werden. Wir streben eine Fokussierung auf unmittelbare Betroffenheit bei Klage- und Beteiligungsrechten an.“*

*2123 ff: „Das Verbandsklagerecht vor Verwaltungsgerichten werden wir reformieren, straffen und auf die tatsächliche Betroffenheit ausrichten. Wir werden es bis auf das europarechtliche Mindestmaß absenken und durch Initiativen der Bundesregierung auf eine weitere internationale Reduzierung hinwirken.“*

Der BDI fordert die Aufnahme einer Regelung zur Beschleunigung von Verfahren: Beibringungsgrundsatz für NGO Klagen.

Es sollte folgender neuer Absatz in § 2 Abs. 5 eingefügt werden:

*„§ 86 I VwGO findet auf Klagen, die auf § 2 Abs. 1 UmwRG gestützt sind, mit der Maßgabe Anwendung, dass das Gericht auf die Prüfung von Rügen,*

*die sich aus den zur Begründung dienenden Tatsachen, Beweismitteln und Anträgen ergeben, beschränkt ist.“*

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

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

Die Verwaltungsgerichte haben zweifellos dazu beigetragen, dass Umweltvorschriften heute strenger beachtet werden als früher. Allerdings kann dies auch zu einer Überregulierung führen: Wer aus Vorsicht immer noch mehr tut als gefordert, trägt dazu bei, dass sich überhöhte Anforderungen auch in der gerichtlichen Praxis verfestigen.

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

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

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

Genehmigungsverfahren dauern bis zu einer rechtssicheren Entscheidung durch die Komplexität von Umweltschutzvorgaben und daraus resultierenden Entscheidungsunsicherheiten bei Genehmigungsbehörden bereits heute sehr lange. Eine noch längere Dauer würde erhebliche Nachteile im weltweiten Wettbewerb bedeuten, da die zeitnahe Genehmigung von Anlagen für die Herstellung von Produkten und für die Entwicklung von Innovationen essenziell ist. Vorhabenträger sollten frühzeitig Investitionssicherheit für die Belastbarkeit der behördlichen Entscheidung haben. Auch die Gerichtsverfahren von Umweltverbandsklagen müssen daher beschleunigt werden.

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

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

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

Dies steht nicht im Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben, da in zahlreichen europäischen Staaten der Beibringungsgrundsatz gilt. Die gerichtliche Prüfung beschränkt sich dort auf die von den Parteien vorgetragene(n) Tatsachen, was im Gegensatz zum deutschen Amtsermittlungsgrundsatz steht. Das Umweltbundesamt hat in einer rechtsvergleichenden Untersuchung im Jahr 2017 Folgendes dargestellt (S. 195 ff.): *„In Italien beschränkt sich die Kontrolle auf die von den Parteien gerügten Rechtsfehler, weil die Gerichte generell bei ihrer Prüfung über das Klagevorbringen nicht hinausgehen, so dass den Kläger eine Darlegungslast trifft. ... Insoweit bestehen auch Parallelen zur Vorgehensweise in Frankreich und Großbritannien, wo die Gerichte ebenfalls grundsätzlich nur die von den Klägern vorgebrachten Punkte prüfen und den Sachverhalt von sich aus nicht näher aufklären.“* ([Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte - Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtsvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich.](#))

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

Der Forderung wird entgegengesetzt, dass Klagen von Individualklägern und NGOs verbunden werden, was zur Folge hat, dass der Amtsermittlungsgrundsatz gelten müsse. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Klage eines Bürgers – aufgrund der erforderlichen Klagebefugnis – regelmäßig einen enger begrenzten Prüfungsumfang aufweist als eine Verbandsklage. Letztere kann sich auf eine breitere Sachverhaltsbasis stützen und führt daher zu einer umfassenderen gerichtlichen Kontrolle. Man kann sich zudem die Frage stellen, ob bei der gesetzlichen Anordnung des Beibringungsgrundsatzes für NGOs in der VwGO überhaupt noch eine formale Verbindung nach § 93 VwGO mit der Klage eines Privatklägers zulässig wäre, weil es sich dann nicht mehr um gleichartige Verfahren handeln würde. Die gesetzliche Vorgabe, dass bei NGOs der Beibringungsgrundsatz gelten soll, würde ansonsten leerlaufen.

Unabhängig davon kann der Gesetzgeber eine Verbindung gesetzlich untersagen, wenn er ein solches Risiko in Bezug auf seine Beschleunigung befürchtet. Es bleibt die Möglichkeit, dass die Gerichte solche Verfahren dann immer noch prozessökonomisch gemeinsam verhandeln können, ohne eine formale Verbindung.

Ein Zusammenhang zwischen Klagen und Planungsbeschleunigung ist - wie oben bereits dargelegt - primär durch die mittelbaren Auswirkungen gegeben. Eine Verbindung von Klagen durch die Gerichte wird dazu führen, dass der Amtsermittlungsgrundsatz greift. Für alle anderen Verfahren wird jedoch der Beibringungsgrundsatz gelten, was eine mittelbare und positive Auswirkung auf die Dauer von Verfahren haben wird.

Die Realität weicht häufig deutlich von dem Idealbild ab, das der rechtlichen Planung zugrunde liegt. Gerichte haben sich durch ihre tiefgehenden Analysen und den Anspruch auf höchste Präzision selbst in ein enges Korsett manövriert, aus dem ein Ausbruch oder eine Erweiterung kaum noch möglich erscheint. Diese Entwicklung führt zu zunehmender Unsicherheit bei der Projektplanung – eine Unsicherheit, die sich nicht einfach durch immer umfangreichere Vorsichtsmaßnahmen kompensieren lässt und auch nicht kompensiert werden sollte. Es braucht einen Anfang, um diesen Kreislauf zu durchbrechen.

## Über den BDI

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

## Impressum

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

Lobbyregisternummer: R000534

## Ansprechpartner

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

BDI Dokumentennummer: D2127