

bbs-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften (UmwRG)

Vorbemerkung

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V. (bbs) bekennt sich zu einem ambitionierten Umwelt- und Naturschutz und dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften (UmwRG).

Die Ziele des Koalitionsvertrags, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und das Verbandsklagerecht zu straffen, werden ausdrücklich begrüßt, ebenso wie das Anliegen, die Gewinnung heimischer Rohstoffe unter Wahrung von Umwelt- und Sozialstandards rechtlich zu erleichtern. Die 4.000 Unternehmen der mineralischen Roh- und Baustoffindustrie sind von den Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in besonderem Maße betroffen, insbesondere im Rahmen UVP-pflichtiger oder immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Vorhaben. Dies betrifft unter anderem folgende Bereiche:

Gewinnung mineralischer Rohstoffe aus heimischen Vorkommen:

Genehmigungen neuer Abbauflächen dauern teils bis zu zehn Jahre oder bleiben ganz aus. Die Folge sind regionale Engpässe, verlängerte Transportwege und steigende Emissionen sowie Kosten. Eine vom [Bundeswirtschaftsministerium beauftragte EY-Studie](#) prognostiziert Versorgungsrisiken für die nächsten 25+ Jahre. Nach Aussage der Studie leistet das Verbandsklagerecht hierzu einen entscheidenden Beitrag. Denn die derzeitige zulassungsbezogene Handhabung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsverbots durch die Rechtsprechung führen das Wasserrecht in Deutschland an die Schwelle der Nichtvollziehbarkeit. Und zwar mit Konsequenzen selbst im Bereich des Rechtsschutzes: Ist die Schwelle zur Nichtvollziehbarkeit erst überschritten, erlangen die EU-rechtlich garantierten Verbandsklagerechte eine neue Qualität. Sie eröffnen privilegierten Klägern die Möglichkeit, durch ihre Klageerhebung faktisch zu entscheiden, welche Vorhaben noch möglich sind und welche nicht.

Genehmigung klimaschonender Industrieanlagen:

Sämtliche Industrieanlagen der Baustoffindustrie müssen in den kommenden 20 Jahren auf klimaneutrale Energieträger und Technologien umgestellt werden. Hinzu kommt der ambitionierte Aufbau einer Wasserstoff- und CO₂-Infrastruktur. Alleine der Aufbau von Letzterem wird laut einer [Studie des Vereins Deutscher Zementwerke](#) voraussichtlich finanzielle Aufwendungen in Höhe von 14 Mrd. Euro in Anspruch nehmen. Schlanke Planungs- und Genehmigungsverfahren bieten Planungssicherheit für Unternehmen, erhöhen die Wirtschaftlichkeit und mindern das finanzielle Risiko der Maßnahmen. Ein schnellerer Roll-Out von klimafreundlichen Technologien ist mit Blick auf das ambitionierte Klimaneutralitätsziel 2045 unverzichtbar.

Umsetzung von Infrastrukturvorhaben:

Die durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellten Mittel müssen zügig wirksam werden. Der Fall der Carolabrücke in Dresden zeigt exemplarisch den Handlungsbedarf. Langsame Planungs- und Genehmigungsverfahren sind hier hinderlich.

Zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf haben wir im Einzelnen die folgenden Anmerkungen:

- 1. Generalklausel: Klaren Anwendungsbereich erhalten**
- 2. Rechtsmissbrauch explizit prüfen**
- 3. Entwicklung der Klageverfahren beobachten**
- 4. Beschleunigung gerichtlicher Verfahren**
- 5. Lokale Präsenz klagender Verbände konkretisieren**
- 6. Weitere Beschleunigungsinstrumente prüfen**

1. Generalklausel: Klaren Anwendungsbereich erhalten

In Genehmigungsverfahren ist es seit Jahren gelebte Praxis, mögliche Klagen gegen eine Entscheidung im Verfahren bereits mitzudenken und somit jede Einzelentscheidung vielfach abzusichern. Dies führt zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand für Gutachten und Dokumentation und damit zu längeren Verfahren. Eine möglichst abschließende Aufzählung konkreter Entscheidungstatbestände wird als zielführend angesehen, da die vorgeschlagene Generalklausel zu erneuten Unsicherheiten in der Vollzugs- und Gerichtspraxis führen dürfte. Der bewährte Listenansatz würde für Unternehmen Planungssicherheit schaffen, in welchen Angelegenheiten Umweltverbände überhaupt klageberechtigt sind.

Der bbs schlägt vor aus Gründen der Rechtsklarheit den bewährten Listenansatz zu erhalten. Dies mag zwar gelegentliche Anpassungen an die aktuelle Rechtsprechung und die Entscheidungen des Aarhus Convention Compliance Committee notwendig machen, dient aber der rechtssicheren Abgrenzung der Entscheidungen, hinsichtlich derer Rechtsbehelfe nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eröffnet sind. Darüber hinaus kann so eine 1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben am besten sichergestellt werden.

2. Rechtsmissbrauch explizit prüfen

Um die Anzahl an Klageverfahren einzuschränken, gilt es zu prüfen, welcher Verband in welcher Sache Klage erhebt, und die Betroffenheit für Fälle einzuschränken, in denen die im Wesentlichen gleichen Kläger, zu dem gleichen Thema mehrfach versuchen, ein Gericht zu befassen. In diesem Falle ist offensichtlich keine Klärung das Ziel, sondern vielmehr eine Verzögerung des Verfahrens auf unrechtmäßigem Wege. Die im Zuge der Gesetzesänderung bevorstehende Ausweitung der Klagebefugten rechtfertigt bzw. erfordert es im besonderen Maße, rechtsmissbräuchliche Klagen auszusieben. Dadurch würde zudem die Funktionsfähigkeit der ohnehin überlasteten Verwaltungsgerichte nicht weiter eingeschränkt werden.

Der bbs schlägt vor, über die Schaffung eines vorgeschalteten behördlichen Überprüfungsverfahrens (wie in Art. 9 Abs. 2 aE), Rechtsmissbrauch explizit zu prüfen und entsprechende Klageverfahren, sofern gerechtfertigt, abzuweisen.

3. Entwicklung der Klageverfahren beobachten

Mit dem neuen Entwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes wird der Anwendungsbereich für Umweltverbandsklagen erheblich ausgeweitet. So werden Natura 2000-Verträglichkeitsprüfungen, Entscheidungen nach § 63 BNatSchG und Produktzulassungen zur Umsetzung von EU-Recht oder der Aarhus-Konvention ins UmwRG überführt. Zwar geht der Entwurf selbst von einem nur geringfügigen Anstieg der Verfahren aus, jedoch erscheint dies angesichts der erweiterten Klagebefugnisse und des erweiterten Kreises der anerkennungsfähigen Organisationen (s. 34 der Begründung zum Beschluss VII/8g der Vertragsstaatenkonferenz) zu optimistisch.

Der bbs schlägt unter Berücksichtigung des Ziels, das Verbandsklagerecht insgesamt einzuschränken vor, eine umfangreiche Folgenabschätzung hinsichtlich der Anzahl von zukünftigen Verfahren vorzunehmen und das Ergebnis gegenüber den Zielen im Koalitionsvertrag abzuwägen. Sollte eine Zunahme an Klageverfahren zu erwarten sein, müssen Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren ergriffen werden (siehe dazu Punkt 3).

4. Beschleunigung gerichtlicher Verfahren

Vorhabenträger sollten frühzeitig Investitionssicherheit, also belastbare behördliche Entscheidungen haben. Bei Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sollte daher der gerichtliche Untersuchungsgrundsatz sowie das Vorbringen von Rügen ohne Substanz bzw. der Nachtrag von Rügen 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.

Der bbs schlägt vor folgenden neuen Absatz unter § 2 einzufügen

§ 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.

5. Lokale Präsenz klagender Verbände konkretisieren

Der Gesetzentwurf präzisiert die räumliche Einschränkung für Klagen von Verbänden, ohne die Betroffenheit tatsächlich einzuschränken. Aus Sicht des bbs sollte § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG dahingehend ergänzt werden, dass eine aktive organisatorische Präsenz (z. B. Orts- oder Kreisverband) in der betroffenen Kommune Voraussetzung für die Klagebefugnis ist. Dies stärkt die lokale Verankerung und reduziert Klagen mit rein formaler Betroffenheit.

Der bbs schlägt vor, das berechtigte Interesse nach UmwRG folgend zu präzisieren:

§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2

geltend macht, in dem räumlichen Bereich, für den die Anerkennung nach § 3 gilt, und in dem sie durch eine nachgewiesene organisatorische Struktur in der betroffenen Kommune vertreten ist, durch die Entscheidung oder deren Unterlassen berührt zu sein.

Ergänzung in § 3 Absatz 1 Satz 2 UmwRG

In der Anerkennung ist der der Satzung oder der sonstigen Verfassung entsprechende räumliche Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, unter Angabe der konkreten kommunalen Organisationsstruktur (z. B. Orts- oder Kreisverband) festzulegen.

6. Weitere Beschleunigungsinstrumente prüfen

Die mit der Novellierung des UmwRG ergriffenen Maßnahmen werden nicht ausreichen, um Planungs- und Genehmigungsverfahren im benötigten Umfang zu beschleunigen. Der Gesetzesprozess sollte daher um weitere Verfahren ergänzt werden.

Der bbs schlägt vor, dass im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zur Novellierung des UmwRG folgende Schritte parallel geprüft werden:

- rechtliche Festschreibung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für Rohstoffprojekte,
- feste Zeitrahmen für Genehmigungen mit Sanktionsmöglichkeiten,
- Ausweisung von Vorranggebieten zur Rohstoffgewinnung,
- Zentralisierung von Genehmigungsbehörden,
- Integration von Rohstoffgewinnung und Naturschutz durch das Modell „Natur auf Zeit“,
- Effizienzsteigerung bei Gerichtsverfahren durch Begrenzung der gerichtlichen Prüftiefe auf europäisches Niveau.

Über den bbs

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs) vertritt als Dachverband insgesamt 20 Fachzweige, die in 16 Bundesfachverbänden organisiert sind und deren Mitglieder mineralische Roh- und Baustoffe produzieren. Der bbs ist Mitglied im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und bei den Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID).

Berlin, 12. August 2025