

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 21/4146 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1062. Sitzung am 6. März 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass der Gesetzentwurf zu einem Aufwuchs von Bürokratie in der Verwaltung, aber auch in der Zivilgesellschaft führt. Dieser ergibt sich beispielsweise durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Befristung der Anerkennung von Umweltvereinigungen, weil in der Folge eine regelmäßige Wiederholung der Anerkennung notwendig wäre – mit entsprechend großem Bearbeitungsaufwand bei den Anerkennungsstellen und den Vereinigungen. Gleichzeitig stellt der Bundesrat fest, dass u. a. die Förderale Modernisierungsagenda und die Modernisierungsagenda des Bundes das Instrument der Genehmigungsfiktion als Chance sieht, um Genehmigungsverfahren und andere Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Der Bundesrat erkennt somit einen Widerspruch zwischen der angestrebten Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung auf der einen Seite und den tatsächlichen Regelungen in diesem Gesetzentwurf auf der anderen Seite. Er bittet darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie die Potenziale von Genehmigungs- und Vollständigkeitsfiktionen in diesem Gesetzesvorhaben z. B. im Rahmen der vorgeschlagenen Wiederanerkenntungsverfahren gehoben werden können.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 3 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 UmwRG)

Artikel 1 Nummer 3 ist durch die folgende Nummer 3 zu ersetzen:

„3. § 3 Absatz 1 bis 3 wird durch die folgenden Absätze 1 bis 3 ersetzt:

„(1) Auf Antrag < ... weiter wie Vorlage Absatz 1 ... >.

(2) Zuständig für die erstmalige Erteilung einer Anerkennung oder die Verlängerung von Anerkennungen, die vom Bund oder den Ländern erteilt wurden, ist das Umweltbundesamt. Die Anerkennung einer Vereinigung nach < ... weiter wie Vorlage Absatz 2 ... >.

(3) Die erstmalige < ... weiter wie Vorlage Absatz 4 ... >.“ ‘

Folgeänderungen:

Vor Artikel 2 Nummer 2 ist die folgende Nummer 02 einzufügen:

,02. § 63 wird wie folgt geändert:

- a) In § 63 Absatz 1 wird die Angabe „vom Bund“ gestrichen und nach der Angabe „Aufgabenbereich“ die Angabe „bundesweit tätig ist und“ eingefügt.
- b) In § 63 Absatz 2 wird die Angabe „von einem Land“ gestrichen.

Begründung:

In Deutschland werden 17 Anerkennungsstellen (Umweltbundesamt und 16 Landesankennungsstellen) vorgehalten, was unnötige Doppelstrukturen und hohe Bürokratiekosten mit sich bringt. Auch bestehen Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren, u. a. bei Vereinigungen, die in mehreren Bundesländern, aber nicht bundesweit tätig sind. Die Folge sind zeitaufwändige Zuständigkeitsklärungen zwischen Bund und Ländern vor der Durchführung dieser Anerkennungsverfahren. Darüber hinaus bestehen offene Rechtsfragen nicht nur bei den Zuständigkeiten, sondern auch hinsichtlich der Rechtswirkungen der Anerkennungen, z. B. des Umfangs von naturschutzrechtlichen Mitwirkungsrechten (vgl. Klinger, UBA-Rechtsgutachten zu Fragen der Anerkennung von Umweltvereinigungen, S. 23 ff. sowie Burger, Die föderale Zuständigkeitsordnung für die Anerkennung von Umweltvereinigungen, Aufsatz in Vorbereitung). Für das Anerkennungsverfahren sollte künftig in allen Fällen das Umweltbundesamt zuständig sein. Die Konzentrierung der Zuständigkeit bei einer Behörde ist ein Beitrag zur Verschlankung des Staates, zur Reduzierung der Bürokratiekosten sowie zur Verfahrensvereinfachung und mehr Rechtssicherheit.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 6 Absatz 3 Nummer 2 UmwRG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass § 6 Absatz 3 UmwRG-E vollumfänglich auf § 6 Absatz 1 UmwRG-E verweist, so dass in Bezug auf § 6 Absatz 3 Nummer 2 UmwRG-E nicht nur die Klagebegründungsfrist, sondern auch die darin normierte innerprozessuale Präklusionswirkung für Normenkontrollanträge gemäß § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entsprechend gilt und damit der objektive Prüfungsmaßstab der abstrakten Normenkontrolle eingeschränkt wird.

Dies deckt sich mit der Entwurfsbegründung auch insoweit, als dass mit der Neufassung des § 6 Absatz 3 Nummer 2 UmwRG-E der Stellungnahme des Bundesrats vom 18. Oktober 2024 (BT-Drucksache 20/13642) Rechnung getragen werden soll, und damit ein Beitrag zur Beschleunigung von Normenkontrollverfahren und somit zur beschleunigten Realisierung von Infrastrukturprojekten geleistet werde. Der Bundesrat hatte in seiner vorgenannten Stellungnahme ausdrücklich gefordert, die Begründungsfrist des § 6 Absatz 1 UmwRG auf Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO zu erstrecken und den dortigen Prüfungsmaßstab insoweit entsprechend zurückzunehmen. Die Entwurfsbegründung führt demgegenüber jedoch weiter aus, dass die Änderung nicht zu einer Beschränkung des Prüfmaßstabs der abstrakten Normenkontrolle, deren Funktion als objektives Beanstandungsverfahren erhalten bleiben soll, führe. Dieser Widerspruch ist im Sinne des Gesetzestextes aufzulösen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d (§ 7 Absatz 4 Satz 1 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d § 7 Absatz 4 Satz 1 ist nach der Angabe „Verwaltungsverfahrensgesetzes“ die Angabe „bei Einwendungen, die umweltbezogene Rechtsvorschriften betreffen,“ einzufügen.

Begründung:

Durch die Ergänzung soll eine Regelungslücke geschlossen werden, die nicht von der Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG-E) abgedeckt ist. Gemäß § 7 Absatz 4 UmwRG-E findet im Rechtsbehelfsverfahren gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG-E die Regelung nach § 73 Absatz 2 Satz 4 und 5 sowie § 73c Absatz 1 Satz 2 VwVfG keine Anwendung. Das heißt, Einwände, die im Anhörungsverfahren nicht vorgebracht wurden, können trotzdem im Rechtsbehelfsverfahren erhoben werden (Ausschluss der materiellen Präklusion). Voraussetzung für den Ausschluss der materiellen Präklusion ist lediglich, dass der prozessuale Streitgegenstand in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt. Dafür ist schon eine UVP-Vorprüfungspflicht ausreichend. Keine Voraussetzung ist, dass die Einwendung, die erstmals im verwaltungs-

gerichtlichen Verfahren erhoben wird, einen Bezug zu nationalen oder europäischen Vorschriften des Umweltrechts hat oder ein solcher Bezug denkbar ist (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. November 2018 – 4 C 22/17 –, juris Rn. 30). In der Konsequenz kann die Planfeststellungsbehörde in Verfahren, die in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen, den Verfahrensstoff nicht dahingehend bearbeiten, dass sie Betroffenheiten nach deren Prüfung wegen Nichtvorliegens einer Einwendung als „erledigt“ ansehen können.

Es besteht dadurch stets die Befürchtung, dass auch ohne die Erhebung von Einwendungen Einwände jeder Art erstmals im Klageverfahren vorgetragen werden und das Gericht darüber zu entscheiden hat.

Bei der regelmäßig gegebenen Komplexität der Vorhaben führt dies zu erheblichen rechtlichen Unsicherheiten – und zeitlichen Verzögerungen, da ohne eine bestandskräftige Entscheidung i. d. R. kein Baubeginn erfolgen kann. Es wird als europarechtlich vertretbar eingeschätzt, dass der Ausschluss der materiellen Präklusion auf Einwendungen des Umweltrechts eingegrenzt werden kann. Ziel der Klagerechte aus der Aarhus-Konvention sowie der EuGH-Rechtsprechung ist der Rechtsschutz in Angelegenheiten mit Bezug auf Umweltbelange. Damit soll die Durchsetzung des Umweltrechts im Interesse der Allgemeinheit geschützt und ermöglicht werden.

Nicht nachvollziehbar ist es jedoch, warum Einwendungen ohne Bezug zur Umwelt gleichermaßen durch den Ausschluss der materiellen Präklusion geschützt werden sollen. Der Schutzbereich des Umweltrechts umfasst eben nicht grundsätzlich eigentumsrechtliche Einwendungen oder Einwendungen aus der wirtschaftlichen Betroffenheit.

Es muss verhindert werden, dass der Klageweg über das UmwRG ausgenutzt wird, um Einwendungen vorzubringen, die nicht das Umweltrecht berühren und damit eigentlich nicht durch das UmwRG geschützt werden sollen. Durch das verspätete Vorbringen solcher Einwendungen kann kein Interesse am Schutz der Umwelt geltend gemacht werden.

Es sollte im künftigen § 7 Absatz 4 UmwRG von „Einwendungen, die umweltbezogene Rechtsvorschriften betreffen“ gesprochen werden, da das UmwRG den Begriff der „umweltbezogenen Rechtsvorschriften“ kennt und in § 1 Absatz 4 UmwRG definiert.

5. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 7a UmwRG)

Der Bundesrat bittet, insbesondere auch im Hinblick auf die bestehenden Bemühungen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Klarstellung des Zusammenspiels von § 7a UmwRG-E mit der bereits gemäß § 6 Absatz 1 UmwRG-E bestehenden Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes.

Begründung:

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient die Regelung in § 7a Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) der Begrenzung des Amtsermittlungsgrundsatzes. Bereits nach aktueller Rechtslage schränkt § 6 UmwRG den Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 Absatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ein, siehe dazu u. a. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 6 UmwRG, Rn. 53).

Die Gerichte sind somit bereits nach geltender Rechtslage grundsätzlich an die von Klägerseite rechtzeitig vorgebrachten Tatsachen und Beweismittel gebunden. Ausnahmen von der Präklusionswirkung sollen künftig nur für Fälle der genügend entschuldigten Verspätung des Vorbringens, siehe § 6 Absatz 1 Satz 2 UmwRG, und Fälle, in denen es den Verwaltungsgerichten möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers mit geringem Aufwand zu ermitteln, siehe § 6 Absatz 1 Satz 4 UmwRG, gelten.

Unklar ist demgegenüber das Verhältnis des § 7a UmwRG zur Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 6 Absatz 1 Satz 2 und 4 UmwRG. Gemäß § 7a UmwRG erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen nur, soweit dies durch ein entsprechendes Vorbringen der Beteiligten (Alternative 1) oder durch andere konkrete Anhaltspunkte (Alternative 2) veranlasst ist. Für die Alternative 1 greifen zur Beschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes auf das Klägervorbringen bereits die Regelungen des § 6 Absatz 1 Satz 1 und 2 UmwRG.

Für die Alternative 2 ist nicht ersichtlich, ob hier auch Konstellationen erfasst sein sollen, die nach § 6 Absatz 1 Satz 2 UmwRG präkludiert sind und nicht mit geringem Aufwand gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 UmwRG ermittelt werden können, für die es aber konkrete Anhaltspunkte gibt. In diesen Fällen könnte § 7a UmwRG sogar eine Aufweichung von § 6 Absatz 1 Satz 2 und 4 UmwRG zur Folge haben.

6. Zu Artikel 2 Nummer 02 – neu – (§ 63 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG)

Vor Artikel 2 Nummer 2 ist die folgende Nummer 02 einzufügen:

„02. § 63 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nummer 2 wird vor der Angabe „sowie“ die Angabe „, Entscheidung über Pläne und Projekte, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind“ eingefügt.
- b) In Absatz 2 Nummer 5 wird vor der Angabe „sowie“ die Angabe „, Entscheidung über Pläne und Projekte, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind“ eingefügt.“

Begründung:

Die angestrebte Anpassung deutscher Gesetze an die Vorgaben der Aarhus-Konvention sollte nicht nur die Regelungen zum Gerichts- und Informationszugang, sondern auch die Anforderungen der Aarhus-Konvention an die Öffentlichkeitsbeteiligung erfassen. Nach der Rechtsprechung des EuGH besteht insoweit ein eigenständiges Mitwirkungsrecht an Entscheidungen über Pläne und Projekte, die auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind (vgl. EuGH, Urt. v. 8.11.2016, Rs. C-243/15, Rdn. 45 ff.; ebenso die EU-Kommission, ABl. EU vom 25.1.2019, C/33/S. 37). Bislang ist im BNatSchG nur eine Beteiligung an Abweichungsentscheidungen vorgesehen. Zur Vermeidung einer europarechtswidrigen Regelungslücke sollte daher ein entsprechendes Mitwirkungsrecht für anerkannte Naturschutzvereinigungen an FFH-Verträglichkeitsprüfungen durch entsprechende Änderung des § 63 Absatz 1 Nummer 2 sowie in § 63 Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG aufgenommen werden.

Die vorgesehene Änderung korrespondiert mit der Änderung in Artikel 1 § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG, der ein Klagerecht bei Entscheidungen über Projekte oder Pläne, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 des Bundesnaturschutzgesetzes auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen sind, sofern sie nicht bereits den Nummern 1 bis 4 unterfallen.

7. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 48 Satz 2 UVPG)

In Artikel 3 Nummer 2 § 48 Satz 2 ist nach der Angabe „Abbau von Rohstoffen“ die Angabe „ausweist, sowie einen Plan, der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land nach § 28 Raumordnungsgesetz“ einzufügen.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll der Ausschluss der Rechtsbehelfe nach UmwRG auf Pläne nach § 28 ROG, die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land ausweisen, erweitert werden. Die Ergänzung ist notwendig, da die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet zusätzlich zur Ausweisung als Windenergiegebiet erfolgt und es sich jedenfalls bei zeitlich nachfolgenden Plänen im Sinne des § 28 Absatz 5 Satz 2 ROG nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nicht um Raumordnungspläne, sondern um Pläne sui generis handelt.

§ 48 Satz 2 UVPG in seiner geltenden Fassung verfolgt vor allem das Ziel, durch den Ausschluss der prinzipalen Normenkontrolle nach § 7 Absatz 2 UmwRG die Umsetzung der Raumordnungspläne für die Windenergienutzung und den Rohstoffabbau zu erleichtern und Verzögerungen durch die betreffenden gerichtlichen Verfahren zu vermeiden. Dieses Ziel muss erst recht für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für die Windenergie gelten.

Mit dem geltenden § 48 Satz 2 UVPG wollte der Gesetzgeber ferner der Mehrstufigkeit des deutschen Systems der Raumordnungs- und Bauleitplanung Rechnung tragen und etwaige Rechtsschutzmöglichkeiten auf die der Raumordnungsplanung nachfolgenden Bauleitpläne und Zulassungsentscheidungen beschränken (vgl. BT-Drucksache 18/9526, S. 49). Auch dieses Gesetzgebungsmotiv ist für die Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten in gleicher Weise heranzuziehen. Über die Neufassung des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 UmweltRG soll der Anwendungsbereich des UmwRG explizit für Entscheidungen über die Zulassung von Windenergieanlagen an Land in Beschleunigungsgebieten eröffnet werden. Diese Rechtsschutzmöglichkeit auf Zulassungsebene ist ausreichend, zumal im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die betreffende Zulassungsentscheidung wiederum eine Inzidentüberprüfung des Plans nach § 28 ROG möglich ist.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

Zu Ziffer 2 (Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 3 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 UmwRG))

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die seit 2006 bzw. 2009 geltende gesetzliche Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens für Vereinigungen und die damit verbundene Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern hat sich in der Verwaltungspraxis bewährt. Eine grundsätzliche Änderung dieses Systems erscheint nicht notwendig. Gegenstand und Fokus der aktuellen Novelle ist die Umsetzung der Aufträge des Koalitionsvertrages und die Behebung völker- und europarechtlicher Defizite.

Zu Ziffer 3 (Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 6 Absatz 3 Nummer 2 UmwRG))

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Aus Sicht der Bundesregierung ist kein Widerspruch gegeben. Die Erstreckung der Rechtsfolge der innerprozessualen Präklusion dient der Beschleunigung des Verfahrens auch der Normenkontrolle nach § 47 VwGO.

Zu Ziffer 4 (Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d (§ 7 Absatz 4 Satz 1 UmwRG))

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Die Ausgestaltung des in § 7 Absatz 4 UmwRG geregelten Ausschlusses der materiellen Präklusion beruht auf völker- und unionsrechtlichen Vorgaben für Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des Artikels 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention fallen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob innerhalb des bestehenden unions- und völkerrechtlichen Rahmens sowie im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschleunigung von Umweltprüfungen (Vorschlag der Europäischen Kommission vom 10. Dezember 2025, COM(2025) 984) Möglichkeiten zur Anpassung der Norm bestehen.

Zu Ziffer 5 (Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 7a UmwRG))

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Aus Sicht der Bundesregierung ist kein Widerspruch zwischen § 7a UmwRG und § 6 UmwRG gegeben. § 6 UmwRG bleibt von § 7a UmwRG unberührt.

Zu Ziffer 6 (Zu Artikel 2 Nummer 02 – neu – (§ 63 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG))

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Ziffer 7 (Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 48 Satz 2 UVPG))

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

