

# **Rechtliche Voraussetzungen für die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze**

## **Rechtsgutachten**

im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

erstellt von

Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer/Freisbach

9. Dezember 2018

# Inhaltsverzeichnis

<b>0. Executive Summary .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen.....</b>	<b>8</b>
<b>II. Verbot grundrechtseinschränkender Einzelfallgesetze (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG).....</b>	<b>14</b>
<b>1. Der Begriff des Einzelfallgesetzes im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG .....</b>	<b>16</b>
<b>2. Einschränkung eines Grundrechts.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes .....</b>	<b>23</b>
<b>4. Zusammenfassung: Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG an die Zulässigkeit von Maßnahmengesetzen.....</b>	<b>30</b>
<b>III. Grundrechtliche Anforderungen unter dem Gesichtspunkt der enteignungsrechtlichen Vorwirkung.....</b>	<b>32</b>
<b>1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit eines Maßnahmengesetzes mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung .....</b>	<b>32</b>
<b>2. Verfahrensbezogene Anforderungen an Legalplanungen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung .....</b>	<b>40</b>
<b>3. Zusammenfassung: Enteignungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Maßnahmengesetzen.....</b>	<b>42</b>
<b>IV. Vertikale Gewaltenteilung im Bund-Länder-Verhältnis.....</b>	<b>44</b>
<b>1. Schienenwege .....</b>	<b>45</b>
<b>2. Bundeswasserstraßen.....</b>	<b>46</b>
<b>3. Bundesfernstraßen.....</b>	<b>47</b>
<b>a) Verteilung der Gesetzgebungskompetenz.....</b>	<b>47</b>
<b>b) Verteilung der Verwaltungskompetenz .....</b>	<b>53</b>
<b>c) Ergebnis .....</b>	<b>58</b>
<b>4. Zusammenfassung.....</b>	<b>59</b>
<b>V. Anforderungen an den Rechtsschutz.....</b>	<b>60</b>

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen.....	61
2. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben.....	64
3. Ergebnis .....	71
<b>VI. Grundsatz der (horizontalen) Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) und funktionenadäquate Aufgabenzuordnung.....</b>	<b>74</b>
1. Zulässigkeit der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz.....	77
2. Ausgestaltung des Verfahrens.....	82
a) Verfahrensschritte.....	83
b) Übernahme von Verfahrensschritten durch den Deutschen Bundestag	87
aa) Abwägung .....	88
bb) Vorbereitende Verfahrensschritte .....	90
(1) Linienführung.....	90
(2) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung.....	91
cc) Verfahren nach Planeinreichung.....	92
dd) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	93
3. Materielle und prozedurale Arrangements der Vorhabenzulassung durch den Gesetzgeber .....	98
a) Vorhabenträger .....	99
b) Modul Grundsatzentscheidung, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensplanung („projektbezogener Vorschaltbeschluss“).....	100
c) Modul „portfoliobezogener Vorschaltbeschluss“ .....	101
d) Verfahren nach Antragseinreichung („Verfahrensmodul Behörde“ und „Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“) .....	102
aa) Prüfung durch in Planfeststellungsverfahren zuständige Planfeststellungsbehörde.....	102
bb) Prüfung durch Planungsgesellschaft.....	108
e) Modulvarianten Anhörungsverfahren .....	108
f) Abwägung.....	110

<b>VII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....</b>	<b>111</b>
<b>1. Zulässigkeit der Wahl der Form eines Maßnahmengesetzes .....</b>	<b>111</b>
<b>2. Anforderungen an das Verfahren der Wahl der Form des     Maßnahmengesetzes.....</b>	<b>113</b>
<b>3. Rechtsschutzbezogene Vorgaben .....</b>	<b>114</b>
<b>4. Planungsverfahren bei Verantwortungsübernahme durch das Parlament</b>	<b>115</b>

## 0. Executive Summary

Die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch vom Deutschen Bundestag beschlossene Maßnahmengesetze ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Das betreffende Vorhaben muss ein dieses von anderen Vorhaben unterscheidendes Charakteristikum aufweisen, das einen sachlichen Grund für die Abweichung von der gesetzlich normierten Regel-Zuständigkeitsordnung darstellt:

*Nicht* ausreichen dürften insoweit etwa ein allgemeines Beschleunigungsziel zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Lage des Vorhabens im Raum, eine überregionale Bedeutung des Verkehrsvorhabens oder eine Ausweisung im Bedarfsplan als „vordringlicher Bedarf“. *Zulässig* sein kann – in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls – ein Maßnahmengesetz bei wichtigen Vorhaben, die so hoch politisiert und zwischen politischen Akteuren umstritten sind, dass sie einer rein administrativen Behandlung zu „entwachsen“ drohen, oder für Projekte, die durch ihre Systemrelevanz den Gedanken der Entscheidung wesentlicher Fragen durch den Gesetzgeber aufrufen.

Ordnet das Maßnahmengesetz eine enteignungsrechtliche Vorwirkung an, so muss die Gefährdung des Vorhabens bei Durchführung einer Administrativenteignung dargelegt werden. Geht es um die Erzielung einer Beschleunigung, so müssen die besondere Gemeinwohlrelevanz des Zeitfaktors der Vorhabenrealisierung und dessen Gefährdung projektbezogen herausgearbeitet werden.

Für die Zulassung einer Bundesfernstraße durch Maßnahmengesetz muss der Bund darlegen, dass das konkrete Straßenbauvorhaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Für Bundesautobahnen bis zum 31. 12. 2020 und für andere Bundesfernstraßen auch darüber hinaus ist die erforderliche Verwaltungskompetenz des Bundes nur unter den Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 4 GG gegeben. Insoweit sprechen zwar gute Gründe dafür, dass auch nach der Neufassung des Art. 90 GG ein Land die Übernahme einzelner Strecken in Bundesverwaltung beantragen kann, abschließend geklärt ist dies jedoch nicht.

Eine Freistellung von den Bestimmungen der UVP-RL<sup>1</sup>, die sich nicht auf die Erreichung der Ziele der UVP-RL (Durchführung einer UVP und Beteiligung der Öffentlichkeit), wohl aber auf die rechtsschutzbezogenen Vorschriften erstrecken kann, setzt voraus, dass das Projekt *explizit* von den Bestimmungen der UVP-RL ausgenommen wird. Die Entscheidung des Gesetzgebers, ein solches Genehmigungsverfahren selbst durchzuführen, sollte darüber hinaus erkennen lassen, in welcher Weise die Verwirklichung der mit der UVP-RL verfolgten Ziele in dem Verfahren sichergestellt werden soll.

Unter dieser Voraussetzung gebietet weder die Aarhus-Konvention noch EU-Recht die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen ein Maßnahmen-gesetz. Jedoch muss die (vorgelagerte) Frage, ob ein Gesetzgebungsakt die genannte Voraussetzung erfüllt, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen. Die Einführung eines besonderen Überprüfungsverfahrens ist nicht geboten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht eröffnet die Möglichkeit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den in ihren Grundrechten Betroffenen verfassungsrechtlich hinreichenden Rechtsschutz.

Die Verantwortungsübernahme durch das Parlament wird durch einen auf der Grundlage einer *eigenen* Abwägung zu treffenden Beschluss über das vorhabenzulassende Maßnahmengesetz finalisiert. Dabei wäre es zulässig, dass von einer anderen Stelle die in die Abwägungsentscheidung einzubeziehenden Belange vorstrukturiert sowie in ihren Gewichten und ihrer Bedeutung für die zu treffende Entscheidung dargestellt werden und die Abwägungsentscheidung entworfen wird. Der Gesetzgeber muss sich diese Vorarbeiten aber „zu eigen machen“. Dies fordert eine aktive Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem ihm zugeleiteten Sachverhaltsmaterial, seiner Vollständigkeit und der Gewichtung der ermittelten Belange und Interessen. Die zu begründende Auswahl aus verschiedenen Abwägungsoptionen und der entsprechenden Fassung der verfahrensabschließenden Entscheidung ist dann vom Parlament selbst zu treffen.

Eine gemeinsame Grundlage für mehrere Pilotprojekte könnte durch einen (einfachen) Vorschaltbeschluss des Bundestages gelegt werden, in welchem

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2011/92/EU vom 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L 26/1 v. 28. 1. 2012, in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU vom 16. 4. 2014, ABl. EU 124/1 v. 25. 4. 2014.

ein Portfolio von Vorhaben definiert wird, die durch Maßnahmengesetze genehmigt werden sollen. Die Darlegung der besonderen Gründe der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz könnte entweder in den einzelnen Maßnahmengesetzen oder – konkret für jedes Einzelvorhaben – in jenem Beschluss erfolgen. In ihm sollten gleichzeitig die Verfahrensregeln für die einzelnen Planungsverfahren für die Vorbereitung der Maßnahmengesetze festgelegt werden.

Für das einzelne Verkehrsvorhaben könnte der Bundestag einen einfachen Beschluss fassen, in dem das Parlament einen legitimatorischen Ausgangspunkt für das Projekt setzt. Begleitend könnte eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden.

Wenn die Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz erfolgt, sind die Regelungen zur Zuständigkeit für die Durchführung des Anhörungsverfahrens und Teilen des Planfeststellungsverfahrens nicht anwendbar. Wenn diese Aufgaben von einer Behörde durchgeführt werden sollen, bedarf es dazu einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung im Vorfeld. Für die Begründung solcher Zuständigkeiten der für die Planfeststellung von Eisenbahnen des Bundes und von Bundeswasserstraßen zuständigen Bundesbehörden bedürfte das betreffende Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrats. Anderes gilt für die Zuständigkeitsübertragung auf Landesbehörden bei der Planung von Bundesstraßen des Fernverkehrs. Ein diesbezügliches Bundesgesetz wäre zwar mit den Grundsätzen der Zuständigkeitsverteilung der Art. 83 ff. GG vereinbar, unterläge jedoch der Zustimmungsbedürftigkeit.

# I. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen Projekte der Verkehrsinfrastruktur unmittelbar durch den Beschluss eines sog. Maßnahmengesetzes durch den Deutschen Bundestag zugelassen werden können. Nach derzeitiger Rechtslage erfolgt die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten (Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen) durch einen von der zuständigen Planfeststellungsbehörde nach Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erlassenen Planfeststellungsbeschluss.

Vielfach wird die Position formuliert, dass die Planungsverfahren zur Realisierung von Infrastrukturvorhaben zu lange dauern würden und sich daraus negative Folgen für den Wirtschaftsstandort ergäben. Von dieser Position ausgehend sind in der Vergangenheit zahlreiche legislatorische Bemühungen unternommen worden, Planungsverfahren zu beschleunigen.

Auch der Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode formuliert das Ziel schnellerer Planung und schnelleren Baus öffentlicher Verkehrswege – auch durch Änderung rechtlicher Vorgaben<sup>2</sup>. In diesem Rahmen ist bereits der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich<sup>3</sup> auf den Weg gebracht worden.

Zusätzlich greift der Koalitionsvertrag einen Ansatz zur Beschleunigung der Vorhabenzulassung wieder auf, der bereits vor fast 40 Jahren im Bereich der Flughafenplanung diskutiert<sup>4</sup> wurde: die Genehmigung des Infrastrukturprojekts unmittelbar durch Gesetz. Der Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode formuliert diesbezüglich das Ziel, dass für fünf Pilotprojekte Baurecht durch Maßnahmengesetze erprobt werden solle. Soweit ersichtlich ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher nur zweimal vom Instrument des Maßnahmengesetzes Gebrauch gemacht worden, nämlich bei der

---

<sup>2</sup> Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 75.

<sup>3</sup> BR-Drucks. 389/18.

<sup>4</sup> *Victor Henle*, Errichtungsgesetze für Großvorhaben?, UPR 1982, S. 215 ff.



Feststellung der Zulässigkeit des Baus der sog. Südumfahrung Stendal als Teil der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde durch das Gesetz über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. 10. 1993<sup>5</sup> sowie durch das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) vom 2. 3. 1994<sup>6</sup>.

Gegen das Gesetz betr. Südumfahrung Stendal wurde seitens einer Landesregierung eine abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG beantragt, als deren Ergebnis das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 17. 7. 1996<sup>7</sup> die Vereinbarkeit des angegriffenen Gesetzes mit dem Grundgesetz feststellte.

Aus dem Tenor dieses Beschlusses könnte allerdings nicht gefolgert werden, dass die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze auch in anderen Fällen ohne Weiteres zulässig wäre. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Beschluss verschiedene Anforderungen an die Zulässigkeit derartiger Gesetze formuliert. Diese Anforderungen werden nicht selten dahingehend interpretiert, dass das Gericht hohe Hürden für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit vorhabenzulassender Maßnahmengesetze errichtet habe<sup>8</sup>.

Neuere Befassungen mit dem Thema dieser Untersuchung tendieren nicht selten dazu, Aussagen des Bundesverfassungsgerichts als subsumtionsfähige Obersätze zu verstehen und rechtssatzartig anzuwenden<sup>9</sup>. Eine entsprechende Wirkung wird man den nicht an der Gesetzeskraft des Beschlusses teilhabenden Begründungselementen der Entscheidung vom 17.

---

<sup>5</sup> BGBl. 1993 I, S. 1906.

<sup>6</sup> BGBl. 1994 I, S. 734.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –.

<sup>8</sup> Vgl. nur Freshfields Bruckhaus Deringer, Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten, (2017), S. 28, [https://www.bauindustrie.de/media/documents/Gutachten\\_Planungsbeschleunigung\\_mit\\_gemTitelblatt\\_final\\_C0SVMpC.pdf](https://www.bauindustrie.de/media/documents/Gutachten_Planungsbeschleunigung_mit_gemTitelblatt_final_C0SVMpC.pdf).

<sup>9</sup> Etwa Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit planfeststellender Gesetze, WD 3 - 3000 - 229/16, S. 8 ff.

7. 1996 nicht zumessen können. Es bedarf daher im Rahmen der vorliegenden Untersuchung einer eingehenden Analyse des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts in der Sache „Südumfahrung Stendal“ darauf, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe sich ihm unter der gegenwärtigen Rechtslage entnehmen lassen und wie diese konkretisiert werden können. Zum einen hat sich das Gericht mit verschiedenen verfassungsrechtlichen Fragen, die zu beantworten sein werden, wegen der Einzelfallbezogenheit seiner Entscheidung teilweise überhaupt nicht, teilweise ohne Entwicklung generalisierbarer verfassungsrechtlicher Maßstäbe befasst. Zum anderen hat das Gericht seit der genannten Entscheidung seine Rechtsprechung zu vielen der relevanten Aspekte deutlich ausdifferenziert. Drittens sind seit der „Südumfahrung Stendal“-Entscheidung zahlreiche neue Entwicklungen eingetreten, die im Rahmen der Untersuchung zu berücksichtigen sein werden. Genannt seien an dieser Stelle nur die Entwicklungen des internationalen und des EU-Rechts im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung – auch Verbandsbeteiligung – sowie Klagerechte.

Für das methodische Vorgehen dieser Untersuchung ergeben sich hieraus folgende Schritte:

- Ausgangspunkt für die Analyse sind die vom Bundesverfassungsgericht im „Südumfahrung Stendal“-Beschluss behandelten verfassungsrechtlichen Fragen.
- Die Ausführungen des Gerichts in der genannten Entscheidung werden nicht isoliert herangezogen, sondern in den Kontext der jeweils einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestellt. Hierdurch wird vermieden, einzelfallbezogene Ausführungen im Stendal-Beschluss unzulässig zu verallgemeinern.
- Aus dieser Auswertung ergeben sich auch weitere verfassungsrechtliche Prüfanforderungen, die vom Bundesverfassungsgericht in der Stendal-Entscheidung nicht behandelt wurden.
- Für die Konkretisierung der in dieser Weise entwickelten verfassungsrechtlichen Prüfmaßstäbe wird auch zu entwickeln sein, welche Aufgaben bei der Zulassung von Verkehrsprojekten durch das

Parlament übernommen werden können und wie eine funktionenangemessene Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Verwaltung gestaltet werden könnte. Für diese Untersuchung wird zur Orientierung als Leitbild das Planfeststellungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte in seiner derzeitigen Ausformung zugrunde gelegt. Nicht Bestandteil dieser Analyse ist die Frage etwaiger Diskursrisiken bei der Übernahme von Planungsaufgaben durch das Parlament, die nur politisch bewertet werden können.

- Neben den verfassungsrechtlichen Anforderungen werden zusätzlich die völker- und unionsrechtlichen Regelungen, die für die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten von Bedeutung sind, auf ihre Relevanz für die Einbeziehung des Parlaments in das Genehmigungsverfahren untersucht.
- Schließlich wird die Frage nach der Reichweite einer durch Gesetz erfolgenden Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten zu klären sein. Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungskoalition wird von fünf Fällen der Erprobung der Baurechtsschaffung durch Maßnahmengesetze ausgegangen. Dass in besonders gelagerten Ausnahmefällen eine Legalplanung zulässig ist, hat das Beispiel Südumfahrung Stendal bereits belegt. Da es sich laut Koalitionsvertrag bei den nunmehr geplanten Maßnahmengesetzen um „Pilotgesetze“ handelt, ist weitergehend zu klären, inwieweit eine Legalplanung auch ein allgemeineres Anwendungsfeld finden kann.
- Da in der deutschen Diskussion über die Vorhabengenehmigung durch Maßnahmengesetze häufig die Planungssituation in Dänemark zum Vergleich und als Vorbild herangezogen wird, ist zur Strukturierung dieser Situation ein ausführliches Experteninterview in englischer Sprache auf der Grundlage eines vorher übermittelten Interviewleitfadens geführt worden. Interviewpartnerin war eine bei einer der größten dänischen Planungsgesellschaften beschäftigte erfahrene Planungsjuristin, die zuvor mehrere Jahre im dänischen Ministry of Transport, Building and Housing mit der Zulassung von Verkehrsvorhaben befasst war. Ergänzend wird auf die von Roland

Berger Strategy Consultants durchgeführte Best-Practices-Studie<sup>10</sup> zurückgegriffen.

Da Gegenstand der Untersuchung die Verlagerbarkeit von Aufgaben in Verfahren der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten von der Exekutive auf die Legislative ist, bedarf es keiner Erörterung von Anforderungen, die an die Vorhabenzulassung unabhängig von der zuständigen Stelle zu stellen sind. Dies betrifft insbesondere inhaltliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Vorhabenzulassung. So entsprechen die vom Bundesverfassungsgericht im „Südumfahrung Stendal“-Beschluss angelegten Maßstäbe eines Eingriffs in die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte kommunale Planungshoheit<sup>11</sup> denen, die auch an einen durch eine Planfeststellungsbehörde erlassenen Planfeststellungsbeschluss anzulegen sind<sup>12</sup>.

Eine Abschätzung, welche Beschleunigungspotenziale bei der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetze aktiviert werden könnten, erfolgt im Rahmen dieser Untersuchung nicht.

Als zentrale Fragestellungen der Untersuchung lassen sich kennzeichnen:

- Die Vereinbarkeit von Maßnahmengesetzen mit dem Verbot des grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG (dazu unten II.).
- Die sich unter dem Gesichtspunkt der enteignungsrechtlichen Vorwirkung eines vorhabenzulassenden Maßnahmengesetzes ergebenden Anforderungen (dazu unten III.).
- Verfassungsrechtliche Vorgaben unter dem Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung im Bund-Länder-Verhältnis (dazu unten IV.).

---

<sup>10</sup> Roland Berger Strategy Consultants, Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU, 2013, S. 84, [https://bdi.eu/media/user\\_upload/20131024\\_BDI\\_Verkehrsinfrastruktur\\_Langfassung\\_gesamt.pdf](https://bdi.eu/media/user_upload/20131024_BDI_Verkehrsinfrastruktur_Langfassung_gesamt.pdf).

<sup>11</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 81 f.

<sup>12</sup> Dazu *Peter Schütz*, Rechtsschutz im Fachplanungsrecht, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 8 Rdnr. 142 ff.

- Die Frage, ob bei einer Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz die verfassungs-, völker- und unionsrechtlichen Maßgaben für die Eröffnung des Rechtsschutzes beachtet würden (dazu unten V.).
- Die aus dem Grundsatz der horizontalen Gewaltenteilung fließenden Anforderungen und mögliche funktionsadäquate Zuordnungen von planungsbezogenen Aufgaben (dazu unten VI.). Wenngleich dieser Prüfungskomplex vom Bundesverfassungsgericht in seinem Südfahrung Stendal-Beschluss an die Spitze gerückt worden ist, wird er zur Vermeidung von Redundanzen in der vorliegenden Untersuchung den Abschluss bilden. Diverse Aspekte, die die Aufgabenzuordnung determinieren, ergeben sich bereits aus anderen zu untersuchenden verfassungs- und unionsrechtlichen Maßgaben.

## II. Verbot grundrechtseinschränkender Einzelfallgesetze (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG)

Der Umstand, dass eine Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch Gesetz sich auf die Verwirklichung lediglich einer einzelnen Maßnahme bezieht, führt dazu, dass derartige „Maßnahmengesetze“ häufig am Maßstab des Verbots des Einzelfallgesetzes durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG gemessen werden<sup>13</sup>. Nach dieser Vorschrift muss ein Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten, wenn durch dieses Gesetz ein Grundrecht eingeschränkt wird oder aufgrund dieses Gesetzes ein Grundrecht eingeschränkt werden kann.

In seinem Beschluss in der Sache Südumfahrung Stendal hat sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Norm an zwei Stellen auseinandergesetzt:

- Innerhalb der Prüfung eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung durch das angegriffene Gesetz hat das Gericht Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Beleg dafür herangezogen, dass der Begriff des (parlamentarischen) Gesetzes nur für den Einzelfall geltende Gesetze nicht von vornherein ausschließt.<sup>14</sup>
- Die Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG beschränkte sich darauf festzustellen, dass eine Einschränkung des Grundrechts auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Maßnahmengesetzes schon deshalb nicht gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verstoße, weil Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG Legalenteignungen, also den Zugriff auf konkretes Eigentum unmittelbar durch Gesetz, ausdrücklich vorsehe.<sup>15</sup>

Der erste der beiden Punkte zieht Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht als Prüfungsmaßstab, sondern als Beleg dafür heran, dass in der

---

<sup>13</sup> Vgl. nur *Philip Kunig*, Einzelfallentscheidungen durch Gesetz, Jura 1993, S. 308 (311); *Heinz-Joachim Pabst*, Das Investitionsmaßnahmegesetz „Südumfahrung Stendal“ vor dem BVerfG, UPR 1997, S. 284 (285).

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 49.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 79.

Funktionenteilung zwischen Legislative und Exekutive das Parlament nicht auf den Erlass allgemeiner Regelungen verwiesen ist.

Soweit das Bundesverfassungsgericht im zweiten Punkt einen Verstoß des Südumfahrung Stendal-Gesetzes gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG bereits deshalb verneint, weil Legalenteignungen durch Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG explizit zulässig seien, bietet diese knappe Feststellung keine rechtssichere Grundlage für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zukünftiger Maßnahmengesetze. Insbesondere kann der Anmerkung des Bundesverfassungsgerichts nicht entnommen werden,

- ob ein Maßnahmengesetz zur Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben überhaupt ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG darstellt (dazu unten II.1.);
- wann eine Einschränkung eines Grundrechts gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG vorliegt; von Bedeutung ist diese Frage sowohl für das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG als auch für andere möglicherweise durch das Vorhaben betroffene Grundrechte (dazu unten II.2.);
- unter welchen Voraussetzungen ein unter Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG fallendes, d. h. grundrechtseinschränkendes Einzelfallgesetz gleichwohl verfassungsrechtlich zulässig sein kann; der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG lässt diesbezüglich mehrere Fragen offen (dazu unten II.3.):
  - Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Legalenteignung unterliegt besonderen Anforderungen. Müssen diese Anforderungen im konkreten Fall erfüllt sein oder schließt Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG bereits auf einer generellen Ebene einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG aus?
  - Für mögliche Einschränkungen anderer Grundrechte trägt der Rekurs des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG von vornherein nicht. Zeitigt dies die Konsequenz, dass ein solches Einzelfallgesetz ausnahmslos gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verstößt oder kann das Gesetz trotz Erfüllung der tat-

bestandlichen Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG zulässig sein?

## **1. Der Begriff des Einzelfallgesetzes im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG**

Zentrale Voraussetzung dafür, dass Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Prüfungsmaßstab für Maßnahmengesetze zur Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben relevant wird, ist die Einordenbarkeit dieser Maßnahmengesetze als Einzelfallgesetze im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.

Nach dem vom Bundesverfassungsgericht konturierten Begriff des Einzelfallgesetzes reicht der Umstand, dass es bei Erlass des Gesetzes nur einen einzigen Fall, der von dem Gesetz erfasst wird, gibt und dieser Fall den Anstoß für den Erlass des Gesetzes gegeben hat, nicht aus, damit es sich um ein Einzelfallgesetz handelt.<sup>16</sup> Ein solches „Anlassgesetz“ ist nicht notwendig auch ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>17</sup> Maßgebend ist vielmehr der durch Auslegung zu ermittelnde objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich in der Fassung der Tatbestandsmerkmale des Gesetzes niedergeschlagen hat<sup>18</sup>: Sind diese so abstrakt gefasst, dass „nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist“, sondern das Gesetz auch auf (zukünftige) weitere Fälle angewendet werden kann, so handelt es sich um ein allgemeines Gesetz, kein Einzelfallgesetz.<sup>19</sup> Es darf wegen der abstrakten Fassung des Tatbestands nicht feststehen, auf wie viele und welche Fälle im Einzelnen das Gesetz anzuwenden sein wird.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1959 – 1 BvL 10/55 –, juris Rdnr. 37 f.; Urt. v. 29. 11. 1961 – 1 BvR 148/57 –, juris Rdnr. 16; Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 86; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 124.

<sup>17</sup> BVerfG, Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 125.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1959 – 1 BvL 10/55 –, juris Rdnr. 40.

<sup>19</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1959 – 1 BvL 10/55 –, juris Rdnr. 17 ff.; Urt. v. 29. 11. 1961 – 1 BvR 148/57 –, juris Rdnr. 16; Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 86; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 124.

<sup>20</sup> BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 86; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 125; Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u. a. –, juris Rdnr. 127; Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 132.



Selbst wenn die Zahl der Anwendungsfälle feststeht, liegt ein Verstoß gegen das Verbot eines Einzelfallgesetzes nicht vor, wenn die Einzelfälle für den Gesetzgeber nicht individualisierbar sind.<sup>21</sup>

Eine Ausnahme zieht das Gericht für eine Konstellation in Betracht, in denen die abstrakte Fassung des Gesetzes nur gewählt worden ist, um zu verdecken, dass sich das Gesetz von vornherein nur auf einen einzigen Fall bezieht.<sup>22</sup> Allerdings verneint das Gericht das Vorliegen einer solchen Konstellation schon dann, wenn bei Erlass des Gesetzes nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass nach Erlass des Gesetzes weitere unter die Tatbestandsvoraussetzungen fallende Anwendungsfälle hinzukommen.<sup>23</sup>

Bei Anlegung dieser Maßstäbe handelt es sich bei einem Maßnahmengesetz, durch das ein Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur unmittelbar genehmigt wird, um ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG. Diese Einordnung könnte nicht unter Hinweis darauf in Frage gestellt werden, dass die durch das Vorhaben (möglicherweise) in ihren Grundrechten – z. B. aus Art. 14 Abs. 1 oder Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – ggf. in großer Zahl Betroffenen für den Gesetzgeber nicht individualisierbar sind<sup>24</sup>. Denn die vorgesehene Rechtsfolge, der Anwendungsfall des Maßnahmengesetzes, ist nicht die Herbeiführung von Grundrechtsbetroffenheiten, sondern die Zulassung des Verkehrsvorhabens. Diese Rechtsfolge kann nur ein einziges Mal herbeigeführt werden, weil das einzelne Verkehrsvorhaben im Raum einzigartig ist. Entsprechend begrenzt ist von vornherein der Tatbestand der betreffenden Zulassungsbestimmung.

---

<sup>21</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u. a. –, juris Rdnr. 131.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1959 – 1 BvL 10/55 –, juris Rdnr. 39; Urt. v. 29. 11. 1961 – 1 BvR 148/57 –, juris Rdnr. 16; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 124.

<sup>23</sup> BVerfG, Urt. v. 29. 11. 1961 – 1 BvR 148/57 –, juris Rdnr. 16; Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 89; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 125.

<sup>24</sup> Für den relevanten Anknüpfungspunkt hält dieses Kriterium hingegen wohl *Joachim Lege*, Verbot des Einzelfallgesetzes, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 66 Rdnr. 112, der im Ergebnis allerdings zur gleichen Auffassung wie die im Text entwickelte kommt.

## 2. Einschränkung eines Grundrechts

Der Umstand, dass ein Gesetz ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ist, ist verfassungsrechtlich zunächst irrelevant. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt dem Grundgesetz kein auf generelle Regelungen beschränkter Gesetzesbegriff zugrunde. Strengere Anforderungen gelten nur unter der weiteren Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, dass es sich gerade um ein grundrechtseinschränkendes Gesetz handelt.<sup>25</sup>

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, dass sich diese Vorschrift nur auf solche Grundrechte bezieht, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können, in seiner älteren Rechtsprechung eng. Um eine Einschränkung in diesem Sinne handelt es sich danach nur, wenn das betreffende Grundrecht dem Gesetzgeber die Entscheidung über eine „generelle Einschränkung“ des Grundrechts überträgt.<sup>26</sup>

Das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf Eigentum würde danach nicht unter die von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG erfassten Grundrechte fallen, weil es keinem Gesetzes-, sondern dem Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG unterliegt.<sup>27</sup> Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellt die durch Art. 14 Abs. 3 GG zugelassene Enteignung keine Einschränkung im Sinne des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG dar, weil die Enteignungsvoraussetzungen mit Blick auf den Entzug konkreten Eigentums und nicht als generelle Beschränkungsermächtigung formuliert sind:

„Das gerade im Bereich der Eigentumsordnung immer aktuelle Spannungsverhältnis zwischen den Interessen des Einzelnen und den

---

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 93 f.

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 103. Kritisch zu diesem Ansatz etwa *Heinz Bauernfeind*, Zum Verbot von Einzelfallgesetzen gemäß Art. 19 I GG, DVBl. 1976, S. 193; *Joachim Lege*, Verbot des Einzelfallgesetzes, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 66 Rdnr. 13.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 101 f.

Belangen der Allgemeinheit hat das Grundgesetz selbst dahin entschieden, daß im Konfliktfall das Wohl der Allgemeinheit den Vorrang vor der garantierten Rechtsstellung des Einzelnen haben kann und daß im äußersten Fall der Eigentümer die Entziehung des Eigentums an einem bestimmten Gegenstand dulden muß. Die Verfassung hat die Entscheidung dieser Konfliktsituation nicht dem Gesetzgeber überlassen, sondern selbst getroffen. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge, so enthält Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der eine Enteignung „nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ zuläßt, keinen Vorbehalt für den Gesetzgeber zur Einschränkung des Grundrechts, wie er in Art. 19 Abs. 1 GG vorausgesetzt ist.“<sup>28</sup>

Bei näherer Analyse erweist sich diese Abgrenzung des Bundesverfassungsgerichts als grundrechtsdogmatisch wenig trennscharf. Erstens ist es kein Spezifikum gerade der Zulässigkeit einer Enteignung, dass der Zugriff auf das geschützte Rechtsgut dem Wohl der Allgemeinheit dienen muss. Die Rechtfertigung jedes Grundrechtseingriffs setzt voraus, dass Gemeinwohlinteressen verfolgt werden<sup>29</sup>. Zweitens ist auch der durch Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG geforderte Gemeinwohlbezug kein strikter im Sinne einer Unmittelbarkeitsbeziehung. Vielmehr lässt Art. 14 Abs. 3 GG auch eine nur mittelbare Verfolgung von Gemeinwohlzielen bei privatnützigen Enteignungen zu – wenngleich unter besonderen Voraussetzungen<sup>30</sup>. Drittens ist die Unterscheidung zwischen genereller Einschränkung und konkretem Zugriff auf grundrechtlich geschützte Rechtspositionen nicht eindeutig zu treffen. Auch beim Zugriff auf andere Grundrechte ist es möglich, dass die Beeinträchtigung unmittelbar durch das einschränkende Gesetz herbeigeführt wird, was schon in der Formulierung „*durch* Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes“ deutlich wird.

Versteht man mit dem Bundesverfassungsgericht das Verbot des Einzelfallgesetzes durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Konkretisierung des

---

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 103.

<sup>29</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1999 – 1 BvR 1904/95 u.a. –, juris Rdnr. 70.

<sup>30</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 21. 12. 2016 – 1 BvL 10/14 –, juris Rdnr. 24 ff.

allgemeinen Gleichheitssatzes<sup>31</sup>, so greift der Schutzzweck der Vorschrift immer dann ein, wenn bei durch Gesetz ermöglichten oder herbeigeführten Beeinträchtigungen einer grundrechtlich geschützten Position die gleichheitssichernde Allgemeinheit der Form des Gesetzes nicht beachtet wird. Nach der Funktionenteilung zwischen Legislative und Exekutive ist die Differenzierung zwischen Einzelfällen typischerweise – vorbehaltlich eventueller Sonderkonstellationen (dazu unten II.3.) – Sache der Exekutive.<sup>32</sup>

Nach dieser Zweckrichtung kann es daher nicht darauf ankommen, ob ein Grundrecht einem ausdrücklichen Schrankenvorbehalt unterliegt oder nicht. Daher ist eine Beeinträchtigung der individuellen Freiheit durch „allgemeines Gesetz“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG<sup>33</sup> ebenso an Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG zu messen wie eine Enteignung auf der Grundlage des Art. 14 Abs. 3 GG<sup>34</sup>; in seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt, dass auch die Ausgestaltung durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums unter Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG fällt<sup>35</sup>. Dies zeitigt nicht von vornherein die Konsequenz, dass ein Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG unterfallendes Einzelfallgesetz ausnahmslos unzulässig wäre (dazu unten II.3.).

Eine Einschränkung eines Grundrechts im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ist jeder Eingriff in ein Grundrecht unter den für das jeweilige Grundrecht geltenden Voraussetzungen. Auf die Frage, ob dieser Eingriff nach den für das betreffende Grundrecht geltenden Schrankenvorbehalten rechtmäßig oder rechtswidrig wäre, kommt es für die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht an. Diese Vorschrift formuliert vielmehr eine zusätzliche Voraussetzung an Gesetze, die Grundrechtseingriffe selbst herbeiführen oder zulassen.

---

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u.a. –, juris Rdnr. 128.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u. a. –, juris Rdnr. 128; Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 132.

<sup>33</sup> Anders BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 96.

<sup>34</sup> Für eine generelle Spezialität des Art. 14 Abs. 3 GG hingegen *Peter Bischoff*, Das Allgemeinheitsgebot des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Hemmschuh bei grundrechtseinschränkenden Gesetzen, 2014, S. 182.

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris Rdnr. 393.

Ob und wenn ja in welchem Umfang tatsächlich Grundrechtseingriffe eintreten, steht zum Zeitpunkt des Erlasses des Maßnahmengesetzes noch nicht fest. Dies gilt selbst für die Betroffenheit von Eigentümern, deren Grundstücke für die Realisierung des Vorhabens benötigt werden<sup>36</sup>. Sofern das Gesetz nicht selbst den Übergang des Eigentums an konkreten Grundstücken herbeiführt, sondern sich wie § 3 Abs. 1 SüdumfStG auf die Anordnung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (zu dieser unten III.) beschränkt, steht noch nicht fest, ob wirklich auf das Instrument der Enteignung zurückgegriffen werden muss oder ob Grundstückseigentümer nicht ihre Grundstücke im Verhandlungswege zu verkaufen bereit sind. Dies kann für die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht relevant sein<sup>37</sup>. In den Fällen, in denen das Gesetz nicht einen Grundrechtseingriff herbeiführt, sondern dies erst durch die Verwirklichung des zugelassenen Vorhabens erfolgen könnte, muss es umgekehrt aber zumindest möglich sein, dass solche Eingriffe eintreten können. Ist dies ausgeschlossen, bedarf es der freiheitssichernden Wirkung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht.

Diese Grundsätze gelten für Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG im Zuge der Verwirklichung des durch das fragliche Gesetz zugelassenen Vorhabens, nicht aber für mögliche Beeinträchtigungen des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Diesbezüglich ist zu beachten, dass eine Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verkehrslärm – oder andere verkehrsinduzierte Immissionen wie Abgase – in aller Regel nicht durch die öffentliche Hand erfolgt, sondern durch die privaten Nutzer der hoheitlich zugelassenen Verkehrsinfrastrukturen<sup>38</sup>. Ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist damit nicht verbunden<sup>39</sup>.

Immissionen, die von der Nutzung hoheitlich zugelassener Verkehrsinfrastrukturen ausgehen, rufen vielmehr die Schutzpflichtdimension der

---

<sup>36</sup> A. M. *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 162 ff.

<sup>37</sup> Im Ergebnis wohl auch *Philip Kunig*, Einzelfallentscheidungen durch Gesetz, Jura 1993, S. 308 (311).

<sup>38</sup> *Andreas Voßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 (6); *Norbert Kämper*, Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers bei der Festlegung von Lärmschutzziele, UPR 2015, S. 424 (426).

<sup>39</sup> A. M. *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 150 ff.

Grundrechte auf. Der Normgeber ist verpflichtet, Regelungen zu schaffen, die den Schutz des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit vor Verkehrsimmissionen gewährleisten. Bei dem Erlass derartiger Regelungen kann der Normgeber auch andere öffentliche und private Interessen berücksichtigen und mit dem Schutzinteresse in einen Ausgleich bringen. Ihm steht ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen worden oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben<sup>40</sup>. Ist der dem Normgeber zustehende Spielraum hingegen gewahrt, so ist zur Bewältigung des Konflikts zwischen den von dem Verkehrsweg ausgehenden Immissionen das hierfür geschaffene Regelungswerk maßgebend und eine eigenständig gegen das Vorhaben aufrufbare Position aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ausgeschlossen.

Eine Sondersituation besteht dann, wenn die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beschriebene verfassungsrechtliche bzw. grundrechtliche „Zumutbarkeitsschwelle“ durch die verkehrsinduzierten Immissionen überschritten wird<sup>41</sup>. In diesem Fall ist nicht nur der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eröffnet – dies ist auch unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle bereits der Fall –, sondern auch eine Abwägung mit eventuell gegenläufigen Belangen zu Lasten des Immissionsbetroffenen nicht mehr möglich<sup>42</sup>. Dies dürfte es rechtfertigen, die Ratio des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, die gleichheitssichernde Allgemeinheit der Form des Gesetzes zur Vermeidung von Sonderopfern zu gewährleisten, in der Konstellation des Überschreitens der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle zur Anwendung zu bringen. In der Praxis handelt es sich dabei allerdings um seltene Ausnahmefälle, die für die an Maßnahmengesetze zu stellenden Anforderungen (unten II.3.) und die diesbezüglich vom Gesetzgeber

---

<sup>40</sup> BVerfG, Beschl. v. 4. 5. 2011 – 1 BvR 1502/08 –, juris Rdnr. 38; Beschl. v. 15. 10. 2009 – 1 BvR 3474/08 – juris Rdnr. 27; Beschl. v. 2. 7. 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris Rdnr. 41; BVerwG, Urt. v. 13. 10. 2011 – 4 A 4000/10 –, juris Rdnr. 166.

<sup>41</sup> Vgl. zur „verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle“ BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006 – 4 A 1075.04 –, juris Rdnr. 375; Urt. v. 9. 7. 2008 – 9 A 5/07 –, juris Rdnr. 18; Urt. v. 15. 12. 2011 – 7 A 11/10 –, juris Rdnr. 30.

<sup>42</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29. 7. 2009 – 1 BvR 1606/08 –, juris Rdnr. 19.

anzustellenden Überlegungen keine selbstständige Relevanz haben. Denn es ist damit zu rechnen, dass Maßnahmengesetzen im absoluten Regelfall eine enteignungsrechtliche Vorwirkung beigelegt werden wird, so dass der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ohnehin eröffnet sein wird.

Ob eine Einschränkung von Grundrechten im Sinne des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG durch ein Maßnahmengesetz herbeigeführt wird, ist mithin eine Frage des Einzelfalls. Sie im Rahmen einer Legalplanung zu beantworten ist schon deshalb unproblematisch, weil die durch das Verkehrsprojekt entstehenden privaten Belange ohnehin mit ihrem jeweiligen Gewicht ermittelt und in die Abwägung eingestellt werden müssen (unten III.2.).

### **3. Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes**

Handelt es sich bei einem Maßnahmengesetz, durch das ein Verkehrsinfrastrukturprojekt genehmigt wird, um ein grundrechtseinschränkendes Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG – was in aller Regel der Fall sein wird –, so zeitigt dies nicht die Konsequenz, dass ein derartiges Maßnahmengesetz ausnahmslos unzulässig ist.

Im Falle Südumfahrung Stendal hat das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG schon deshalb verneint, weil Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG Legalenteignungen ausdrücklich zulässt<sup>43</sup>. Man könnte diese Aussage dahingehend verstehen wollen, dass allein das Vorhandensein des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG auf einer generellen Ebene einen Verstoß eines Maßnahmengesetzes der Legalplanung gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ausschließen sollte. Allerdings wäre eine solche Auffassung im System des Grundrechtsschutzes wenig überzeugend:

- Erstens bezieht sich Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG explizit auch auf Grundrechtseinschränkungen unmittelbar durch ein Gesetz. Die in dem jeweiligen Grundrecht vorgesehene Möglichkeit, die grundrechtlich geschützte Position unmittelbar durch Gesetz einzuschränken oder gar

---

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 79.

zu entziehen, kann deshalb nicht ohne systemlogischen Bruch dazu führen, dass Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht eingreift.

- Zweitens ist eine Legalenteignung nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG nicht durchweg identisch mit einem Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG<sup>44</sup>. Die spezifische Schutzrichtung hat daher einen über Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG hinausweisenden Aussagewert.
- Drittens hat das Bundesverfassungsgericht selbst die Zulässigkeit von Legalenteignungen durch besondere Voraussetzungen eingeschränkt. Wie für jede Enteignung ist auch für eine Legalenteignung erforderlich, dass sie zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt<sup>45</sup>. Wegen der Schmälerung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist jedoch zusätzlich erforderlich, dass es sich bei der Legalenteignung nicht um einen Formenmissbrauch des Gesetzgebers handelt, sondern die Realisierung eines zum Wohle der Allgemeinheit erforderlichen Vorhabens unter Rückgriff auf das Instrument der Legalenteignung notwendig ist, weil eine Realisierung des Vorhabens zur Erreichung des verfolgten Gemeinwohlziels ohne Rückgriff auf dieses Instrument gefährdet wäre<sup>46</sup>. Diesen Ausgangspunkt hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Südumfahrung Stendal bestätigt und für die Zulässigkeit einer Legalenteignung gefordert, dass „triftige Gründe für die Annahme bestehen, daß die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann“<sup>47</sup>. Dies belegt, dass allein der Umstand, dass eine Legalenteignung vorliegt, noch nicht dazu führt, dass nicht der spezifische Schutzzweck des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG in Rede stehen könnte<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Christian Schneller, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 147.

<sup>45</sup> BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 125.

<sup>46</sup> BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 122.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 67.

<sup>48</sup> Christian Schneller, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 148 f.



Die vorstehenden Überlegungen führen zu dem Ergebnis, dass ein Einzelfallgesetz, das zu einem Zugriff auf einzelnes, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Eigentum führt, nur dann nicht gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verstößt, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Legalenteignung vorliegen<sup>49</sup>.

Denn entsprechend dem Verständnis des Verbots des Einzelfallgesetzes als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes<sup>50</sup> ist ein Einzelfallgesetz trotz Erfüllung des Tatbestandes des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nur unzulässig, wenn der Gesetzgeber aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herausgreift und zum Gegenstand einer Sonderregelung macht<sup>51</sup>. Keine Willkür des Gesetzgebers in diesem Sinne liegt hingegen vor, „wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, daß es nur einen zu regelnden Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird“<sup>52</sup>.

Zu beachten ist, dass die Bejahung des Vorliegens eines solchen sachlichen Grundes nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts eine zweistufige Prüfung erfordert<sup>53</sup>:

1. Es darf nur einen Fall der durch das Einzelfallgesetz geregelten Art geben. Maßgebend hierfür ist die Beschaffenheit des „Sachverhalts“. Da zwei oder gar mehr als zwei Sachverhalte so gut wie nie identisch sind, kann es nicht auf die Gleichartigkeit der Sachverhalte in allen Merkmalen ankommen. Maßgebend ist vielmehr die Unterscheidung des durch das Einzelfallgesetz geregelten Falls von anderen Fällen

---

<sup>49</sup> Vgl. auch *Heinz-Joachim Pabst*, Das Investitionsmaßnahmegesetz „Südumfahrung Stendal“ vor dem BVerfG, UPR 1997, S. 284 (285).

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u.a. –, juris Rdnr. 128; Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris Rdnr. 394; *Philip Kunig*, Einzelfallentscheidungen durch Gesetz, Jura 1993, S. 308 (312).

<sup>51</sup> BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 97; Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u.a. –, juris Rdnr. 49; Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris Rdnr. 394.

<sup>52</sup> BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 97; Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u.a. –, juris Rdnr. 49; Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u. a. –, juris Rdnr. 128; Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris Rdnr. 394.

<sup>53</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u.a. –, juris Rdnr. 49 f.

gerade in dem Sachverhaltselement, das für die Sonderbehandlung dieses Falles maßgebend ist. Mit Blick auf dieses Element darf es „nur einen Fall dieser Art“ geben.

2. Die Regelung dieses singulären Sachverhalts muss von sachlichen Gründen getragen werden. Der sachliche Grund muss sich dabei nicht auf den Inhalt der Regelung, sondern ihre Singularität beziehen: Wegen dieses Grundes erfolgt die Einzelfallregelung. Entsprechend der Anknüpfung des Verbots des Einzelfallgesetzes an den allgemeinen Gleichheitssatz reicht es aus, dass der zur Wahl des Instruments des Einzelfallgesetzes führende Grund ein „sachlicher“ ist. Nicht erforderlich ist, dass dieser Grund überragend, zwingend o. ä. ist<sup>54</sup>. Vielmehr hat es das Bundesverfassungsgericht ausreichen lassen, dass der sachliche Grund „einleuchtend“ ist<sup>55</sup>.

Für die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch Maßnahmen-gesetz anstatt durch Planfeststellungsbeschluss bedeutet dies, dass das ausgewählte Vorhaben ein dieses von anderen Vorhaben unterscheidendes Charakteristikum aufweisen muss, das die Abweichung von der gesetzlich normierten Regel-Zuständigkeitsordnung als von sachlichen Erwägungen getragen erscheinen lässt.

Die Lage des Verkehrsinfrastrukturprojekts im Raum, insbesondere seine Trassierung, dürfte als Anknüpfungspunkt für die Auswahl als „Sonderfall“ in aller Regel nicht ausreichen. Da zwei Verkehrsinfrastrukturvorhaben tatsächlich nie denselben Raum beanspruchen können, wäre die Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz ansonsten der Regelfall. Im Übrigen ist es gerade die Exekutive, die nach der grundgesetzlichen Funktionenordnung zur einzelfallgerechten Entscheidung berufen ist (dazu unten VI.1.).

Ebenso wenig ein anknüpfungsfähiges Sachverhaltselement dürfte in dieser Allgemeinheit eine überregionale, insbesondere Ländergrenzen

---

<sup>54</sup> A. M. *Joachim Lege*, Verbot des Einzelfallgesetzes, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 66 Rdnr. 125; *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 165.

<sup>55</sup> BVerfG, Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u.a. –, juris Rdnr. 50.

überschreitende Bedeutung des Verkehrsvorhabens sein. Diesem Gesichtspunkt wird typischerweise durch die Zuständigkeit von Bundesbehörden, z. B. des Eisenbahn-Bundesamts, für die Planfeststellung Rechnung getragen.

Anderes wird aber für Vorhaben gelten können, für die der Rückgriff auf den politischen Diskurs als Entscheidungsmechanismus einen Mehrwert erbringen könnte. Dies wäre bspw. bei wichtigen Vorhaben der Fall, die so hoch politisiert und zwischen politischen Akteuren umstritten sind, dass sie einer rein administrativen Behandlung zu „entwachsen“ drohen. In diesen Fällen handelt es sich um originär politische Konflikte mit gesamtstaatlicher Relevanz, die durch das politische System ggf. besser als durch eine einzelne Behörde verarbeitet werden können.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit, dass grundrechts-einschränkende Einzelfallgesetze zulässig sein können, gerade durch Rekurs auf den „Vorbehalt des Gesetzes in Form des Parlamentsvorbehalts ..., wenn der Normgeber nur in der Gestalt des förmlichen Gesetzes zur Rechtssetzung befugt ist“, begründet<sup>56</sup>. Dass der Staatsgewalt in Konstellationen, in denen sie wegen des Parlamentsvorbehalts in concreto nur durch Erlass eines Einzelfallgesetzes handeln kann, dieses Instrument zu Gebote stehen muss, damit sie nicht zur Untätigkeit gezwungen ist,<sup>57</sup> ist eindeutig. Dass ein Parlamentsvorbehalt für die Genehmigung einer Verkehrsinfrastruktur bestehen könnte, erscheint jedoch kaum vorstellbar.

Anhaltspunkte für ein weitergehendes Verständnis der Beschränkbarkeit des Verbots des Einzelfallgesetzes durch das Demokratieprinzip bei für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland wesentlichen Einzelprojekten gibt der Südumfahrung Stendal-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Dort hat es das Gericht als ausreichenden Grund für den Rückgriff auf das Instrument des Maßnahmengesetzes angesehen, dass der Gesetzgeber „einen unverzüglichen Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern, deren Verkehrswege sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum Teil in einem desolaten Zustand befanden und den

---

<sup>56</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u.a. –, juris Rdnr. 129.

<sup>57</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11 u.a. –, juris Rdnr. 129.

Anforderungen des modernen Verkehrs nicht gewachsen waren“, erreichen wollte<sup>58</sup>.

Allerdings ist zu beachten, dass das Gericht es für die Rechtfertigung der Zulässigkeit des Einzelfallgesetzes nicht mit dem Hinweis auf das allgemeine Beschleunigungsziel zum Aufbau der Verkehrsinfrastruktur Ost hat bewenden lassen. Vielmehr hat es dieses Beschleunigungsziel in einem zweiten Schritt auf die konkret durch das Maßnahmengesetz genehmigte Strecke heruntergebrochen und festgestellt, dass es sich dabei erstens um eine Teilstrecke der herausragend bedeutsamen Strecke Hannover-Berlin handelte, zweitens für den Streckenabschnitt „Südumfahrung Stendal“ aufgrund der stärker als in anderen Streckenabschnitten berührten privaten und öffentlichen Belangen sowie des von der Stadt Stendal angekündigten erheblichen Widerstands mit einer längeren Verfahrensdauer für ein Planfeststellungsverfahren als für die anderen Verfahrensabschnitte zu rechnen sei, drittens dadurch die gleichzeitige Inbetriebnahme aller Abschnitte der Gesamtstrecke gefährdet war und dass viertens nach einer Prognose des Gesetzgebers bei Wahl des Instruments des Maßnahmengesetzes mit einem für die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels relevanten Zeitgewinn gerechnet werden konnte<sup>59</sup>.

Diese Ableitung macht bereits deutlich, dass das allgemeine Beschleunigungsziel, Verkehrsinfrastrukturprojekte in Deutschland schneller zu verwirklichen, für die Rechtfertigung der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz nicht ausreicht. Denn das allgemeine Beschleunigungsziel ermöglicht keine Abgrenzung für die Auswahl von Sonderfällen für die Regelung durch Einzelfallgesetz. Am Maßstab des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG zur Zulassung durch Maßnahmengesetze können von vornherein nur Verkehrsinfrastrukturprojekte ausgewählt werden, die sich von anderen Vorhaben dadurch unterscheiden, dass sie durch ihre Bedeutung den Gedanken der Entscheidung wesentlicher Fragen durch den Gesetzgeber aufrufen. Hierzu können beispielsweise solche Vorhaben gezählt werden, die zum Schluss von Lücken oder zur Realisierung bzw. dem Ausbau von

---

<sup>58</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 57.

<sup>59</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 58 ff.

Knotenpunkten zwischen vorhandenen wesentlichen Verkehrsverbindungen oder zur Verwirklichung Transeuropäischer Netze, wenn die Anschlussplanungen in den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bereits weiter fortgeschritten sind als in Deutschland, erforderlich sind<sup>60</sup>.

Es bedarf daher in einem ersten Schritt zunächst einer Begründung einer spezifischen (im Sinne von herausragenden) „Systemrelevanz“ des konkreten Einzelvorhabens, die dieses Projekt von anderen Verkehrsinfrastrukturprojekten unterscheidet. Dabei könnte die Überlegung, den Straßenbauvorhaben, die im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als „vordringlicher Bedarf“ eingestuft sind, eine solche Systemrelevanz zuzubilligen, darauf verweisen, dass der Gesetzgeber für diese Vorhaben bereits eine „Vordringlichkeit“ ermittelt und festgelegt hat. In der Tat enthält die Methodik der Bewertung von in den Bedarfsplan aufgenommenen Projekten innerhalb der raumordnerischen Beurteilung auch „eine Defizitanalyse hinsichtlich der Verbindungsqualitäten und Erreichbarkeiten im Netz“<sup>61</sup>. Doch ist „zentrales Bewertungsmodul“ die Nutzen-Kosten-Analyse, die in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung „die Rentabilität der eingesetzten Finanzmittel“ abbildet<sup>62</sup>. Dieses Bewertungsmodul geht über das für Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG bestimmende Kriterium der Systemrelevanz weit hinaus. Dies schließt es aus, dass alle im Bedarfsplan als „vordringlicher Bedarf“ eingestuften Straßenbauprojekte geeignet sind, vor dem Maßstab des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG durch Maßnahmengesetze zugelassen werden zu können.

Etwas anderes wird aber für solche Ausbauvorhaben des Bundesautobahnbaus gelten können, die der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf mit der zusätzlichen Ausweisung einer Engpassbeseitigung“ (VB-E) zugeordnet sind. Diese Vorhaben sind gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie „aufgrund der damit verbundenen Engpassbeseitigung eine besonders hohe verkehrliche

---

<sup>60</sup> Für die transeuropäischen Netze *Eckart Hien*, Quo Vadis Umweltrechtsschutz?, DVBl. 2018, S. 1029 (1034)

<sup>61</sup> Vgl. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 59.

<sup>62</sup> Vgl. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 58 f.

Bedeutung haben und deshalb möglichst frühzeitig umgesetzt bzw. planerisch forciert werden sollen“<sup>63</sup>. Dies entspricht dem Kriterium der Systemrelevanz.

Dass Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG in einem zweiten Schritt fordert, dass der Gesetzgeber sich detailliert mit den Vorteilen einer Vorhabenzulassung durch Gesetz anstatt durch Planfeststellungsbeschluss auseinandersetzt, ist zu bezweifeln. Die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts erfolgten nicht zu Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, sondern zum Grundsatz der Gewaltenteilung (dazu unten VI.1.). Für die Zulässigkeit eines Einzelfallgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht jeden einleuchtenden, sachlichen Grund ausreichen lassen. Daher wird es am Maßstab des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ausreichen, wenn der Gesetzgeber neben der herausragenden Systemrelevanz einen „einleuchtenden“ Grund für die Wahl der Form des Gesetzes, sei es eine Beschleunigungswirkung, sei es einen anderen Grund, nennt.

#### **4. Zusammenfassung: Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG an die Zulässigkeit von Maßnahmengesetzen**

Bei einem ein Verkehrsinfrastrukturvorhaben genehmigenden Maßnahmen-gesetz handelt es sich um ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG. Soweit das Gesetz eine enteignungsrechtliche Vorwirkung anordnet bzw. die spätere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur prognostisch zu verkehrs-induzierten Immissionen oberhalb der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeits-schwelle führt, bedarf es einer Rechtfertigung für die Vorhabenzulassung in Gesetzesform.

Hierfür ist erforderlich, dass das ausgewählte Vorhaben ein dieses von anderen Vorhaben unterscheidendes Charakteristikum aufweisen muss, das die Abweichung von der gesetzlich normierten Regel-Zuständigkeitsordnung als von sachlichen Erwägungen getragen erscheinen lässt.

*Nicht* ausreichen dürften insoweit etwa

---

<sup>63</sup> Vgl. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbau-gesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 65.

- ein allgemeines Beschleunigungsziel zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur,
- die Lage des Verkehrsinfrastrukturprojekts im Raum, insbesondere seine Trassierung, oder
- eine überregionale, insbesondere Ländergrenzen überschreitende Bedeutung des Verkehrsvorhabens oder
- die Ausweisung im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als „vordringlicher Bedarf“.

In Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfallgesetzes kann ein vorhabenzulassendes Einzelfallgesetz hingegen *zulässig* sein

- bei wichtigen Vorhaben, die so hoch politisiert und zwischen politischen Akteuren umstritten sind, dass sie einer rein administrativen Behandlung zu „entwachsen“ drohen, oder
- für Verkehrsinfrastrukturprojekte, die sich von anderen Vorhaben dadurch unterscheiden, dass sie durch ihre Systemrelevanz den Gedanken der Entscheidung wesentlicher Fragen durch den Gesetzgeber aufrufen, was – in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls – etwa angenommen werden kann
  - für solche Vorhaben, die zur Verwirklichung Transeuropäischer Netze erforderlich sind, wenn die Anschlussplanungen in den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bereits deutlich weiter fortgeschritten sind als in Deutschland,
  - oder für andere Projekte, deren gegenüber anderen Vorhaben bevorzugte Verwirklichung für die Optimierung des jeweiligen Verkehrsnetzes erforderlich ist, beispielsweise Lückenschlüsse oder Knotenpunkte zwischen wichtigen Verkehrsverbindungen,
  - insbesondere solche Ausbauvorhaben des Bundesautobahnbaus, die der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf mit der zusätzlichen Ausweisung einer Engpassbeseitigung“ (VB-E) zugeordnet sind.

### **III. Grundrechtliche Anforderungen unter dem Gesichtspunkt der enteignungsrechtlichen Vorwirkung**

Ausweislich des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG können Enteignungen, wie sie zur Verwirklichung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben erforderlich werden können, nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen. Durch die Zulassung eines Vorhabens als solche wird noch nicht festgestellt, dass der Zugriff auf das Eigentum Dritter zur Projektrealisierung dem Wohl der Allgemeinheit dient. Ob dies der Fall ist, wird grundsätzlich nicht im Verfahren der Vorhabenzulassung, sondern in einem nachfolgenden Enteignungsverfahren geprüft. Eine Ausnahme gilt dann, wenn die Genehmigung des Vorhabens über eine sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung verfügt. Diese muss, wie dies für die Planfeststellung nahezu aller Verkehrsinfrastrukturprojekte der Fall ist (vgl. nur §§ 22 Abs. 2 AEG, 19 Abs. 2 FStrG, 44 Abs. 2 WaStrG), gesetzlich angeordnet werden. In diesen Fällen ist durch die Planfeststellungsbehörde für die Enteignungsbehörde bindend festgestellt, dass das Vorhaben der Allgemeinheit dient.<sup>64</sup>

#### **1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit eines Maßnahmengesetzes mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung**

Im Falle der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetze finden die zitierten allgemeinen fachplanungsrechtlichen Vorschriften keine Anwendung. Es bedarf daher entsprechender Sonderregelungen in den betreffenden Maßnahmengesetzen. Das Gesetz über den Bau der Südumfahrung Stendal enthielt in seinem § 3 Abs. 1 eine entsprechende Regelung, nach der die Enteignung zulässig war, soweit sie zur Ausführung des Plans notwendig war.

---

<sup>64</sup> Vgl. nur *Hans D. Jarass*, Die enteignungsrechtliche Vorwirkung bei Planfeststellungen, DVBl. 2006, S. 1329 (1330). Zusammenfassend zum Verhältnis von Planfeststellungs- und Enteignungsverfahren *Dietmar Hönig*, Fachplanung und Enteignung, 2001, S. 63 ff.



Wie § 3 Abs. 2 des Gesetzes deutlich macht, musste zur Herbeiführung des Eigentumsübergangs noch ein Enteignungsverfahren durchgeführt werden.

Wenngleich der Eigentumsübergang in den Fällen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung mithin nicht unmittelbar durch das betreffende Gesetz herbeigeführt wird, sondern hierfür ein Enteignungsverfahren erforderlich ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Südumfahrung Stendal-Beschluss die durch § 3 Abs. 1 SüdumfStG angeordnete enteignungsrechtliche Vorwirkung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Legalenteignung im engeren Sinne, d. h. der Herbeiführung des Eigentumsübergangs unmittelbar durch Gesetz, unterstellt. Zur Begründung hat das Gericht darauf verwiesen, dass der „durch Gesetz zugelassene Plan ... insoweit enteignungsrechtliche Vorwirkungen (entfaltet), als er abschließend und für das weitere Verfahren verbindlich über die Zulässigkeit der Enteignungen einzelner Grundstücke entscheidet“<sup>65</sup>.

Dies stimmt überein mit der vom Bundesverfassungsgericht in seiner sonstigen enteignungsrechtlichen Rechtsprechung entwickelten Position, dass durch die Feststellung des Plans zwar noch nicht selbst eine Enteignung herbeigeführt wird, bei gesetzlicher Anordnung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung aber bereits der Planfeststellungsbeschluss an den Anforderungen an eine Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG zu messen ist<sup>66</sup>. Gleichwohl handelt es sich bei einer zur Durchführung eines Planfeststellungsbeschlusses erfolgenden Enteignung um eine Administrativenteignung („auf Grund eines Gesetzes“), keine Legalenteignung, sonst müsste jeder Planfeststellungsbeschluss den erhöhten Anforderungen an eine Legalenteignung genügen.

Dass dies nicht der Fall ist, ist darin begründet, dass gegen einen in der Form eines Verwaltungsakts ergehenden Planfeststellungsbeschluss verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann, der bei einer eigentumsrechtlichen Betroffenheit zu einer Vollüberprüfung

---

<sup>65</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 66.

<sup>66</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 2. 2007 – 1 BvR 300/06 –, juris Rdnr. 11; Beschl. v. 20. 2. 2008 – 1 BvR 2389/06 –, juris Rdnr. 9; Beschl. v. 16. 12. 2015 – 1 BvR 685/12 –, juris Rdnr. 12.

führt<sup>67</sup>. Die Grenze, ob der Maßstab für eine Administrativenteignung oder der für eine Legalenteignung anzulegen ist, wird vom Bundesverfassungsgericht mithin (auch) wirkungsbezogen, nämlich danach bestimmt, ob dem Betroffenen effektiver Rechtsschutz gegen die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Vorhabenzulassung zur Verfügung steht.

In der Konsequenz dessen unterstellt das Gericht auch aufgrund eines (Maßnahmen-)Gesetzes erfolgende Enteignungen den Anforderungen an eine Legalenteignung, wenn gegen die Vorhabenzulassung mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung kein fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann. So verhält es sich bei der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung.<sup>68</sup>

Zu trennen sind die Anforderungen an eine Legalenteignung wegen der Verkürzung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes von den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz gegen eine Legalenteignung (dazu unten V.1.). Wie für jede Enteignung ist auch für eine Legalenteignung erforderlich, dass sie zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt<sup>69</sup>, wobei dem Gesetzgeber bei der Definition von Gemeinwohlzielen ein weiter Spielraum zukommt<sup>70</sup>. Bei Enteignungen, die zur Verwirklichung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturvorhaben erforderlich sind, ist diese Voraussetzung in aller Regel erfüllt.

Wegen der Schmälerung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Legalenteignung zusätzlich erforderlich, dass es sich bei der Legalenteignung nicht um einen Formenmissbrauch des Gesetzgebers handelt, sondern die Realisierung eines zum Wohle der Allgemeinheit erforderlichen Vorhabens unter Rückgriff auf das Instrument der Legalenteignung notwendig ist, weil eine Realisierung

---

<sup>67</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. 2. 2007 – 1 BvR 300/06 –, juris Rdnr. 8 ff.; Beschl. v. 16. 12. 2015 – 1 BvR 685/12 –, juris Rdnr. 15.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 67.

<sup>69</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 125.

<sup>70</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08 –, juris Rdnr. 172.

des Vorhabens zur Erreichung des verfolgten Gemeinwohlziels ohne Rückgriff auf dieses Instrument gefährdet wäre<sup>71</sup>.

Diesen Ausgangspunkt hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Südfahrt Stendal-Entscheidung bestätigt und für die Zulässigkeit einer Legalplanung mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung gefordert, dass „triftige Gründe für die Annahme bestehen, daß die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann“<sup>72</sup>. Solche Gründe hat das Gericht im Fall Südfahrt Stendal in der Notwendigkeit eines unverzüglichen Aufbaus der Verkehrsinfrastruktur in der außergewöhnlichen Situation nach der deutschen Wiedervereinigung erkannt, wobei der Gesetzgeber eine deutliche Verkürzung der Verfahrensdauer bei einer Legalplanung gegenüber der Durchführung eines behördlichen Planfeststellungsverfahrens prognostiziert hatte<sup>73</sup>. In seinem Urteil zum Hamburger Deichordnungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht als „Ausnahmefall“, in dem die Legalenteignung zulässig war, die außergewöhnliche Situation nach der Hamburger Flutkatastrophe im Jahre 1962 anerkannt, da sonst die zur gebotenen Neuordnung des Deichwesens erforderlichen Einzelenteignungen nicht in einer angemessenen Zeit hätten durchgeführt werden können, wodurch die Durchführung der zwingend gebotenen Maßnahmen in erheblichem Umfang verzögert worden wäre<sup>74</sup>.

Welcher Gestalt diese „triftigen Gründe“ über diese historischen Sonder-situationen hinaus sein können, ist unklar. Im sog. Boxberg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts findet sich eine Passage, die im wissenschaftlichen Schrifttum dahingehend verstanden wird<sup>75</sup>, dass die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Legalenteignung möglicherweise doch nicht so hoch sein könnten, wie es die Entscheidungen

---

<sup>71</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 122.

<sup>72</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 67.

<sup>73</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 70.

<sup>74</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 122.

<sup>75</sup> Vgl. nur *Hans-Jürgen Papier/Foroud Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 (83. EL April 2018) Rdnr. 666 f.; *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 190.

in den Sachen Hamburger Deichordnung und Südumfahrung Stendal nahelegen:

„Es mag zwar nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten, in einem Strukturverbesserungs- und Industrieansiedlungsgesetz abstrakt-generelle Regelungen zu schaffen, unter die sich das umstrittene Vorhaben subsumieren läßt und die zugleich den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie genügen. Dem Gesetzgeber bleibt jedoch – hält er ein solches Großprojekt für durchsetzungsbedürftig, den Weg über ein allgemeines Enteignungsgesetz aber nicht für gangbar – die Möglichkeit eines auf dieses Projekt beschränkten Gesetzes.“<sup>76</sup>

Diese Entscheidung als Rücknahme der zusätzlichen Anforderungen an eine Legalenteignung zu interpretieren, erscheint risikobehaftet. Bei dieser Passage handelt es sich um ein reines obiter dictum, durch das das Gericht den Gesetzgeber auf eine Möglichkeit zur Behebung des in dem Urteil festgestellten Mangels der nicht hinreichend genauen gesetzlichen Beschreibung des Enteignungszwecks hinweist. Diese Möglichkeit sieht das Gericht im Erlass „eines auf dieses Projekt beschränkten Gesetzes“ – zur Konkretisierung des Enteignungszwecks als Alternative zum Erlass eines allgemeinen Enteignungsgesetzes. Über die an dieses projektbezogene Gesetz anzulegenden Maßstäbe zu referieren, hatte das Gericht keine Veranlassung. Vielmehr kann der Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber das betreffende Großprojekt für „durchsetzungsbedürftig“ hält und gerade deshalb der Weg über ein projektbezogenes Gesetz gewählt werden könne, als Hinweis auf den in der Hamburger Deichordnungs-Entscheidung entwickelten Maßstab verstanden werden.

Es dürfte sich daher nicht empfehlen, unter Berufung auf die zitierte Passage des Boxberg-Urteils von den in der übrigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Legalenteignungen entwickelten Maßstäben abzurücken. Ob die in der Südumfahrung Stendal-Entscheidung geforderten „triftigen Gründe“ für eine Legalenteignung vollständig

---

<sup>76</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 3. 1987 – 1 BvR 1046/85 –, juris Rdnr. 71.

deckungsgleich mit den „sachlichen“, „einleuchtenden“ Gründen für die Zulässigkeit eines grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes (dazu oben II.3.) sind, mutet in Anbetracht der unterschiedlichen Zweckrichtungen dieser Anforderungen zweifelhaft an. Während der Schutzzweck des Verbots des Einzelfallgesetzes durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG bei durch Gesetz ermöglichten oder herbeigeführten Beeinträchtigungen einer grundrechtlich geschützten Position darauf abzielt, die gleichheitssichernde Allgemeinheit der Form des Gesetzes zu sichern, da nach der Funktionenteilung zwischen Legislative und Exekutive die Differenzierung zwischen Einzelfällen typischerweise Sache der Exekutive ist (dazu unten VI.1.), stehen die Anforderungen an eine Legalenteignung im Dienste einer Sicherung der fachgerichtlichen Vollüberprüfung.

Im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts sind die „triftigen Gründe“ daher nicht auf die Besonderheit des Projekts im Vergleich mit anderen Projekten, sondern den Ausgleich zwischen Eigentumsschutz und Wohl der Allgemeinheit bezogen. Jede Enteignung muss zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen (Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG). Ob im Einzelfall der Schutz des Eigentums in der Hand des Eigentümers oder das Wohl der Allgemeinheit den Vorrang genießt, ist durch Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu ermitteln<sup>77</sup>. Damit eine Enteignung verfassungsgemäß ist, muss sie u. a. zur Erreichung des verfolgten Gemeinwohlziels erforderlich und in Abwägung mit diesem angemessen sein<sup>78</sup>. Ist dies der Fall, genießt das verfolgte Gemeinwohlziel den Vorrang. Ist die Erreichung dieses vorrangigen Ziels gefährdet, weil der in der Regel einzuschlagende Weg der Administrativenteignung nicht zur Erreichung des Gemeinwohlziels führend zu sein droht, muss der Gesetzgeber die Möglichkeit zum Rückgriff auf die in Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich vorgesehene Legalenteignung haben.

---

<sup>77</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08 –, juris Rdnr. 188 f.; Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 128.

<sup>78</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 128; Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08 –, juris Rdnr. 182 ff.

Die Legalenteignung ist mithin ultima ratio zur Erreichung des mit der Enteignung verfolgten Gemeinwohls<sup>79</sup>. Nichts anderes als diesen systematischen Zusammenhang bringt das Bundesverfassungsgericht vorhabenbezogen mit der Forderung zum Ausdruck, zur Realisierung eines zum Wohle der Allgemeinheit erforderlichen Vorhabens müsse der Rückgriff auf das Instrument der Legalenteignung notwendig sein, weil eine Realisierung des Vorhabens zur Erreichung des verfolgten Gemeinwohls ohne Rückgriff auf dieses Instrument gefährdet wäre<sup>80</sup>. Für die Wahl einer Legalenteignung „triftig“ ist daher ein Grund, aus dem sich die Gefährdung des Vorhabens bei Durchführung einer Administrativenteignung ergibt. Weitergehende Anforderungen an die Bedeutung des Grundes bestehen nicht.

Daraus ergibt sich für den Erlass eines Maßnahmengesetzes zur Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung folgende Prüfung:

1. Das Vorhaben muss dem Wohle der Allgemeinheit dienen, was bei Projekten der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur regelmäßig der Fall ist. Dabei muss das die Zulässigkeit der Enteignung bestimmende Gesetz „hinreichend bestimmt regeln, zu welchem Zweck, unter welchen Voraussetzungen und für welche Vorhaben enteignet werden darf“<sup>81</sup>.
2. Die Enteignungen müssen zur Realisierung des Vorhabens erforderlich sein. Der Enteignungszweck ist insoweit notwendiger Zwischenschritt mit Blick auf das angestrebte Gemeinwohlziel, der Zurverfügungstellung von Verkehrsinfrastruktur<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Vgl. *Hildegard Falter*, Die enteignungsrechtliche Vorwirkung – insbesondere von Planfeststellungsbeschlüssen, 2016, S. 667 ff. Für eine Voraussetzungsgleichheit von Legal- und Administrativenteignungen hingegen *Wolf-Rüdiger Schenke*, Zur Zulässigkeit von Legalenteignungen, in: Jochum/Elicker u. a., Freiheit Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben. Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geb., 2015, 403 (405 ff.).

<sup>80</sup> BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BVR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 122.

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 21. 12. 2016 – 1 BvL 10/14 –, juris Rdnr. 20.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2013 – 1 BvR 3139/08 –, juris Rdnr. 176; Beschl. v. 21. 12. 2016 – 1 BvL 10/14 –, juris Rdnr. 22.

3. Da auch bei der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz eine enteignungsrechtliche Vorwirkung nicht zwingend wäre, muss der Gesetzgeber darlegen, weshalb bei einem Maßnahmengesetz ohne enteignungsrechtliche Vorwirkung die Erreichung des mit dem Maßnahmengesetz verfolgten Gemeinwohlziels gefährdet wäre. Diese Gefährdung muss sich nicht auf eine Bedrohung der Realisierung des Vorhabens als solche beziehen, sondern kann – wie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen ist – auch in einer Gefährdung von zeitlichen Realisierungszielen des Gesetzgebers bestehen. In diesem Fall muss der Gesetzgeber allerdings

a) die besondere Gemeinwohlrelevanz des Zeitfaktors der Vorhabenrealisierung projektbezogen herausarbeiten und

b) die Gesichtspunkte, aus denen sich eine Infragestellung des zeitlichen Gemeinwohlbezugs durch eine fehlende enteignungsrechtliche Vorwirkung ergeben würde, darlegen. Dabei muss nicht zur Überzeugung einer neutralen Instanz, beispielsweise eines Gerichts, feststehen, dass das Fehlen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung zu einer Nichterreichung des Zeitziels führen würde. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausreichend ist vielmehr eine *Gefährdung* der Erreichung dieses Ziels, was nach allgemeinen Grundsätzen eine Prognose des Gesetzgebers beinhaltet. Nach diesen Grundsätzen muss der Gesetzgeber eine zureichende Tatsachengrundlage, beispielsweise durch Entwicklung evidenzbasierter zeitlicher Szenarien, schaffen, aus der sich zulässigerweise der Schluss einer möglichen Nichterreichung des im Gemeinwohl liegenden Zeitziels ergibt.

## 2. Verfahrensbezogene Anforderungen an Legalplanungen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung

Die weiteren durch das Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an eine Legalplanung mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung sollen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sicherstellen, dass trotz Verkürzung des Rechtsschutzes der enteignungsrechtlich Betroffene gegenüber einem behördlich durchgeführten Planfeststellungsverfahren nicht schlechter gestellt wird als erforderlich.

Da es sich um eine Planungsentscheidung handelt, für die dem Plangeber zwar ein planerischer Gestaltungsspielraum zukommt, für den jedoch das Abwägungsgebot gilt, muss die Entscheidung des Gesetzgebers den allgemeinen Anforderungen an eine rechtmäßige Abwägungsentscheidung genügen. Danach hat der Gesetzgeber

- den für die Planungsentscheidung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln,
- die sich aus diesem Sachverhalt ergebenden sachlich beteiligten Belange und Interessen in die Abwägungsentscheidung einzubeziehen und
- die Belange und Interessen umfassend und in „nachvollziehbarer Weise“ gegeneinander abzuwägen<sup>83</sup>.

Ausdrücklich hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass die Pflicht zur vollständigen Sachverhaltsermittlung auch die Anhörung der individuell betroffenen Grundstückseigentümer und der Gemeinden umfasst<sup>84</sup>. Wie sich den weiteren Entscheidungsgründen des Südumfahrung Stendal-Beschlusses entnehmen lässt, muss der Gesetzgeber diese Anhörung nicht selbst durchführen. Im Falle Südumfahrung Stendal konnten die Einwendungen gegenüber einer als privatrechtliche Gesellschaft verfassten Tochter der Deutschen Bundesbahn erhoben werden, die mit der Projektplanung beauftragt worden war. Der Plan lag – nach ortsüblicher Bekanntmachung –

---

<sup>83</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 68.

<sup>84</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 68.



12 Tage in den betroffenen Gemeinden aus. Die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen etc. betrug ab Beginn der Auslegung weniger als drei Wochen. Ein Erörterungstermin mit Blick auf die gegenüber dem Planentwurf vorgetragenen Stellungnahmen und Bedenken fand nicht statt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die gegenüber einem behördlicherseits durchgeführten Planfeststellungsverfahren deutliche Verkürzung der Verfahrensposition betroffener Bürgerinnen und Bürger nicht beanstandet, sondern es aus enteignungsrechtlicher Sicht vielmehr als ausreichend angesehen, dass Betroffene überhaupt Einwendungen erheben konnten. Diese Bewertung stützte sich auch auf die erst ein Jahr vor Planoffenlage durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren<sup>85</sup>. Dort lagen die für dieses Verfahren relevanten Unterlagen etwas mehr als einen Monat öffentlich aus und es wurden Erörterungstermine vor Ort durchgeführt. Bedeutung maß das Gericht auch dem Umstand zu, dass die Berichterstatter der mit dem Planentwurf in Gesetzesform befassten Ausschüsse des Bundestages vor Ort Gespräche und Besichtigungen durchführten sowie der Ausschuss für Verkehr ergänzende Sachverhaltsermittlungen vorgenommen hatte<sup>86</sup>.

Hieraus wird man – entsprechend dem allgemeinen Stand der Grundrechtsdogmatik – entnehmen können, dass zwar den durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden muss, ihre Eigentümerbelange für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials geltend zu machen, dass aber aus grundrechtlicher Perspektive keine Pflicht des Gesetzgebers zur Anberaumung eines Termins zur mündlichen Erörterung besteht<sup>87</sup>.

Hinsichtlich der vom Gesetzgeber zu treffenden Entscheidung über die Zulassung des Verkehrsinfrastrukturprojekts hat es das Bundesverfassungsgericht für unproblematisch erachtet, dass der

---

<sup>85</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 73.

<sup>86</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 74, 77.

<sup>87</sup> Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. II, 2006, § 45 Rdnr. 38.

Gesetzgeber seiner Abwägung das von der Planungsgesellschaft zusammengestellte Abwägungsmaterial zugrunde gelegt hat. Allerdings wies das Gericht ausdrücklich darauf hin, dass sich der Gesetzgeber diese Ermittlungen „zu eigen gemacht“ hatte<sup>88</sup>. Ein solches „Zu-eigen-machen“ ist schon deshalb erforderlich, weil der Gesetzgeber sonst keine *eigene* Abwägung vornehmen würde<sup>89</sup>, sondern die Abwägung durch die von anderer Seite durchgeführte Sachverhaltszusammenstellung fremd determiniert wäre. Ein „Zu-eigen-machen“ fordert deshalb eine aktive Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem ihm zugeleiteten Sachverhaltmaterial, seiner Vollständigkeit und der Gewichtung der ermittelten Belange und Interessen. Des Weiteren muss der Gesetzgeber deutlich machen, dass er den Vorgang des Abwägens gegenläufiger Belange selbst durchgeführt hat. Im Südumfahrung Stendal-Beschluss hat es das Bundesverfassungsgericht als diesbezügliches Indiz angesehen, dass die Ausschüsse des Bundestages zusätzlich zu der Sachverhaltszusammenstellung durch die Planungsgesellschaft auch eigene Ermittlungen durchgeführt hatten<sup>90</sup>.

### **3. Zusammenfassung: Enteignungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Maßnahmengesetzen**

Es ist davon auszugehen, dass der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze eine enteignungsrechtliche Vorwirkung verliehen werden wird. Wegen des gegen eine Legalplanung nicht eröffneten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ist die Zulässigkeit eines solchen Maßnahmengesetzes mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung an den für eine Legalenteignung nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG geltenden Maßstäben zu messen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es für die Wahl der Form eines derartigen Gesetzes „triftiger Gründe“. Für die Wahl

---

<sup>88</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 72.

<sup>89</sup> Zu diesem Erfordernis BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 77.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 72.

einer Legalenteignung „triftig“ ist ein Grund, aus dem sich die Gefährdung des Vorhabens bei Durchführung einer Administrativenteignung ergibt. Diese Gefährdung muss sich nicht auf eine Bedrohung der Realisierung des Vorhabens als solche beziehen, sondern kann auch in einer Gefährdung von zeitlichen Realisierungszielen des Gesetzgebers bestehen. In diesem Fall muss der Gesetzgeber allerdings die besondere Gemeinwohlrelevanz des Zeitfaktors der Vorhabenrealisierung projektbezogen herausarbeiten und die Gesichtspunkte, aus denen sich eine Infragestellung des zeitlichen Gemeinwohlbezugs durch eine fehlende enteignungsrechtliche Vorwirkung ergeben würde, darlegen.

Darüber hinaus fordert Art. 14 GG Verfahrensvorkehrungen, die sicherstellen, dass trotz Verkürzung des Rechtsschutzes der enteignungsrechtlich Betroffene bei einer Legalplanung im Vergleich mit einem behördlich durchgeführten Planfeststellungsverfahren nicht schlechter gestellt wird als erforderlich.

Der Gesetzgeber hat deshalb den für die Planungsentscheidung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, wozu auch die Anhörung der individuell betroffenen Grundstückseigentümer und der Gemeinden zählt. Hierfür reicht es aus, dass die durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung Betroffenen ihre Eigentümerbelange geltend machen können, wohingegen ein Termin zur mündlichen Erörterung grundrechtlich nicht geboten ist. Ebenso wenig muss der Gesetzgeber die Anhörung selbst durchführen.

Schließlich darf der Gesetzgeber der von ihm *selbst* vorzunehmenden, umfassenden Abwägung der Belange und Interessen zwar das von einer anderen Stelle zusammengestellte Abwägungsmaterial zugrunde legen, muss sich diese Ermittlungen aber „zu eigen machen“. Dies fordert eine aktive Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem ihm zugeleiteten Sachverhaltmaterial, seiner Vollständigkeit und der Gewichtung der ermittelten Belange und Interessen. Des Weiteren muss der Gesetzgeber deutlich machen, dass er den Vorgang des Abwägens gegenläufiger Belange selbst durchgeführt hat.

## IV. Vertikale Gewaltenteilung im Bund-Länder-Verhältnis

Unter der vertikalen Gewaltenteilung ist die Verteilung der Staatsfunktionen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten in einem föderalen Staatswesen zu verstehen<sup>91</sup>. Schranken für die Zulässigkeit von Maßnahmengesetzen können sich aus der vertikalen Gewaltenteilung mit Blick darauf ergeben, dass die Entscheidung des Bundesparlaments nicht dazu führen darf, dass die anderen Ebenen zugeordneten Kompetenzen überspielt oder sogar vom Bund an sich gezogen werden<sup>92</sup>.

Die genaue Konturierung dieser Schranken hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung in der Sache Südumfahrung Stendal offengelassen, da es eine Beeinträchtigung der vertikalen Gewaltenteilung von vornherein ausschloss. Zur Begründung verwies das Gericht darauf, dass dem Bund nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung für die Bundeseisenbahnen und den Bau von Schienennetzen sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz zustehe; für die Bundesautobahnen und die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs könne der Bund (nach der seinerzeitigen Fassung des Art. 90 GG) die Verwaltungskompetenz auf Antrag eines Landes übernehmen<sup>93</sup>.

Zwar ließe sich durchaus hinterfragen, ob eine Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung nach Art. 73 GG auch die Einzelzulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Gesetz umfasst, doch hat das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich keine Bedenken formuliert. Die

---

<sup>91</sup> Vgl. nur *Wolf-Rüdiger Schenke*, Föderalismus als Form der Gewaltenteilung, JuS 1989, S. 698 (690 f.); *Thomas F. W. Schodder*, Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 31 ff.

<sup>92</sup> Vgl. für die Übernahme der Zuständigkeit zur Erteilung einer Genehmigung, die verfassungsrechtlich in die Verwaltungszuständigkeit der Länder fällt, durch Bundesgesetz *Kersten Heinz*, Beschneidung der Länderexekutivrechte durch Bundestagsbeschlüsse?, KritV 1989, S. 226 (237). Das Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Rücksicht auf die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten für ausreichend hält *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 134.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 52.

Rechtsprechung des Gerichts zugrundegelegt, ergibt sich für die drei Verkehrsträger Schiene, Wasser und Straße das folgende Bild:

## **1. Schienenwege**

Für den Bau von Schienenwegen hat der Bund gemäß Art. 73 Nr. 6a GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Auch die Verwaltungskompetenz liegt – für Eisenbahnen des Bundes – laut Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG beim Bund, der die Eisenbahnverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung führt. Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG eröffnet allerdings die Möglichkeit, Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern durch Bundesgesetz als eigene Angelegenheiten zu übertragen. Hinsichtlich der Durchführung des Anhörungsverfahrens im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung ist dies durch § 3 Abs. 2 S. 1 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) erfolgt. Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich<sup>94</sup> sieht vor, diese Regelung zugunsten einer Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes auch für das Anhörungsverfahren zu ändern.

Der Übergang der Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren auf das Eisenbahn-Bundesamt wird Ende 2020 wirksam. Nach diesem Übergang werden alle administrativen Zuständigkeiten in Verfahren der Zulassung von Eisenbahnverkehrsinfrastrukturen bei Bundesbehörden liegen. Aber auch bis zu diesem Zeitpunkt dürfte die derzeitige Fassung des § 3 Abs. 2 S. 1 BEVVG keine Sperrwirkung gegenüber der Durchführung eines Anhörungsverfahrens durch Stellen des Bundes im Rahmen einer durch Bundesgesetz erfolgenden Zulassung von Schienenwegen entfalten. Art. 87e Abs. 1 GG geht davon aus, dass die Eisenbahnverkehrsverwaltung die Planung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes durch Bundesbehörden einschließt. Bei der Übertragung von einzelnen Aufgaben auf die Länder handelt es sich um eine

---

<sup>94</sup> BGBl I Nr.42 vom 06.12.2018 Seite 2237.

Ausnahme, die jederzeit und auch für den Einzelfall rückholbar ist, sofern es sich nicht um eine willkürliche Rückholung handelt<sup>95</sup>.

Zwar unterwirft Art. 87e Abs. 5 S. 1 GG „Gesetze auf Grund der Absätze 1 bis 4“ der Zustimmung des Bundesrates. Jedoch begründet diese Regelung keine Zustimmungsbedürftigkeit der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz. Art. 87e Abs. 5 S. 1 GG bezieht sich ausschließlich auf die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, die gerade in den Absätzen 1 bis 4 des Art. 87e GG begründet werden, also u. a. durch Art. 87e Abs. 1 S. 2, Abs. 2 etc.<sup>96</sup> Diese speziellen Gesetzgebungskompetenzen sind für den Erlass von Maßnahmengesetzen nicht einschlägig. Hingegen erstreckt sich der Zustimmungsvorbehalt des Art. 87e Abs. 5 S. 1 GG nicht auf Gesetze, die auf die allgemeine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 6a GG gestützt werden.

Im Ergebnis entfaltet der Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung gegenüber der Planung von Schienenwegen durch Maßnahmengesetze keine einschränkenden Wirkungen.

## **2. Bundeswasserstraßen**

Anders als für Schienenwege besteht für den Bau von Bundeswasserstraßen keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen sind vielmehr Gegenstand der konkurrierenden Zuständigkeit nach Art. 74 Abs.1 Nr. 21 GG. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass bei Bestehen einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 eine Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz zulässig ist (oben IV.1.), ist nicht ersichtlich, weshalb ein Maßnahmengesetz des Bundes nicht auch auf einen Kompetenztitel des Art. 74 GG gestützt werden könnte. Dies ist etwa beim Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar

---

<sup>95</sup> Vgl. *Markus Möstl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87e (80. EL Juni 2017) Rdnr. 162.

<sup>96</sup> Vgl. *Markus Möstl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87e (80. EL Juni 2017) Rdnr. 192.

Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) vom 2. 3. 1994<sup>97</sup> erfolgt, für das sich der Bundesgesetzgeber auf die Zuständigkeit nach Art. 74 Nr. 22 GG gestützt hat<sup>98</sup>. Da das weitere Erfordernis des Art. 72 Abs. 2 GG für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG nicht gilt, obwalten unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz keine Bedenken gegen die Genehmigung von Bundeswasserstraßen durch ein Maßnahmengesetz des Bundes.

Verwaltet der Bund ausweislich des Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden, steht ihm mithin auch die Verwaltungskompetenz zu, so ergeben sich unter dem Maßstab der vertikalen Gewaltenteilung keine Beschränkungen der Möglichkeit der Genehmigung von Bundeswasserstraßen durch Maßnahmengesetz des Bundes. Zu beachten ist das Erfordernis des Einvernehmens mit den jeweils betroffenen Ländern nach Art. 89 Abs. 3 GG.

### **3. Bundesfernstraßen**

#### **a) Verteilung der Gesetzgebungskompetenz**

Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist auch der Bau von Landstraßen für den Fernverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), worunter sowohl die Bundesautobahnen als auch die anderen Bundesstraßen fallen<sup>99</sup>. Diesbezüglich besteht daher eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, für deren Wahrnehmung jedoch die spezifischen Voraussetzungen nach Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten sind. Nach dieser Vorschrift hat der Bund das Gesetzgebungsrecht bei den dort genannten Titeln der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diesbezüglich ist zu

---

<sup>97</sup> BGBl. 1994 I, S. 734.

<sup>98</sup> BT-Drucks. 12/5001 S. 11.

<sup>99</sup> *Christoph Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rdnr. 97.

beachten, dass die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahre 2006 die Anforderungen gegenüber der früheren Fassung beträchtlich verschärft hat.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG zwar eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Einschätzung und Bewertung tatsächlicher Entwicklungen, jedoch kein Beurteilungsspielraum zu, so dass die gerichtliche Überprüfbarkeit nicht auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle zurückgenommen ist<sup>100</sup>. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Einschätzung des Gesetzgebers bei einer objektiven Betrachtung rechtfertigungsfähig ist<sup>101</sup>. Im Einzelnen enthält Art. 72 Abs. 2 GG folgende Voraussetzungen:

Die fragliche Regelung muss

- zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet *oder*
- zur Wahrung der Rechtseinheit *oder*
- zur Wahrung der Wirtschaftseinheit
- im gesamtstaatlichen Interesse
- erforderlich sein.

Für das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ reicht es nicht aus, dass eine Regelung bundeseinheitlich gelten soll oder dass die Lebensverhältnisse allgemein verbessert werden sollen. Diesem Tatbestandsmerkmal des Art. 72 Abs. 2 GG wohnt insofern ein Gleichheitsmoment inne, als die Einwohner einzelner Länder nicht spezifisch föderal induzierte Nachteile erleiden sollen. Derartigen Gefährdungen des gesamtstaatlichen Sozialgefüges kann der Bund entgegenwirken, nicht aber sonstige Ungleichheiten ausgleichen.<sup>102</sup> Daher müssen sich die Lebensverhältnisse in einer so erheblichen Weise auseinanderentwickelt

---

<sup>100</sup> BVerfG, Urt. v. 28. 1. 2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, juris Rdnr. 115; Urt. v. 17. 12. 2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rdnr. 111; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 65.

<sup>101</sup> BVerfG, Urt. v. 28. 1. 2014 – 2 BvR 1561/12 u.a. –, juris Rdnr. 115.

<sup>102</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 38.



haben, dass das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt ist; zumindest muss sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnen<sup>103</sup>. Dafür reicht es auch aus, dass die Regelungssituation in nur einzelnen Ländern zu einer deutlichen Schlechterstellung der Einwohner dieses Landes gegenüber denen der anderen Länder führt<sup>104</sup>. In jedem Fall bedarf es einer sorgfältigen Ermittlung des Tatsachenmaterials, aus der sich die nicht hinnehmbare Divergenz der Situation in den verschiedenen Ländern sowie die voraussichtliche künftige Entwicklung entnehmen lassen, durch den Bund<sup>105</sup>.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Bedarfplans für Bundesfernstraßen als Anhang zum Fernstraßenausbaugesetz wird mit Blick auf die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG damit begründet, dass „die Schaffung eines eine hohe Verbindungsqualität aufweisenden leistungsfähigen Bundesfernstraßennetzes auch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ diene, gewährleiste dieses Netz doch die „Mobilität von Personen und Gütern“ und stelle die „Erreichbarkeit aller Regionen ... entsprechend den raumordnerischen Mindeststandards sicher“.<sup>106</sup> Ungeachtet der Frage, ob diese Begründung eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Änderungen des Bedarfsplans zu tragen vermag, lässt sie sich für eine Kompetenz zum Erlass einzelner Maßnahmengesetze kaum fruchtbar machen. Geht es beim Bedarfsplan um ein leistungsfähiges bundesweites Netz, so betrifft ein Maßnahmengesetz den Bau eines einzelnen Verkehrsvorhabens. In Anbetracht des bereits erreichten Standes der Infrastruktur von Bundesfernstraßen erscheint es kaum vorstellbar, dass ohne die Verwirklichung eines bestimmten Straßenvorhabens das bundesstaatliche Sozialgefüge in erheblicher Weise beeinträchtigt bleiben könnte.

Zur Wahrung der Rechtseinheit ist eine Regelung erforderlich, „wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen

---

<sup>103</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 323 f.; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 98; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 35.

<sup>104</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 35.

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 325.

<sup>106</sup> Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 62.

Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann<sup>107</sup>. Dabei geht es um eine Ungleichheit der rechtlichen Behandlung desselben Lebenssachverhalts in verschiedenen Ländern, soweit sie Rechtsunsicherheiten und unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr hervorbringen kann.<sup>108</sup> Da ein Maßnahmengesetz zur Zulassung eines einzelnen Verkehrsinfrastrukturprojekts keine rechtsvereinheitlichende Wirkung entfaltet, könnte es – anders als die Regelungen des FStrG oder von Bedarfsplanänderungen<sup>109</sup> – nicht auf das Ziel der Wahrung der Rechtseinheit gestützt werden.

Legt die vorgenannte Tatbestandsvariante den Fokus auf die Zersplitterung des Rechts, so setzt die Variante der Wahrung der Wirtschaftseinheit an der Beseitigung von Schranken und Hindernissen für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet an<sup>110</sup>. Dementsprechend setzt die Erforderlichkeit einer Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit voraus, dass die Regelung „Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“.<sup>111</sup> Allerdings ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Tatbestandsvariante der Wahrung der Wirtschaftseinheit nicht zwingend einen Bezug zur Gesamtwirtschaft voraussetzt. Ausreichend sind vielmehr auch

---

<sup>107</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rdnr. 109; ebenso Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 328; Beschl. v. 27. 1. 2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rdnr. 57; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 49.

<sup>108</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 329; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 99.

<sup>109</sup> Vgl. den Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 63.

<sup>110</sup> BVerfG, Beschl. v. 27. 1. 2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rdnr. 57; Urt. v. 17. 12. 2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rdnr. 109; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 49.

<sup>111</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 12. 2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rdnr. 109; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 49; vgl. Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 330 f.; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 100.

einheitliche Regelungen nur für einen einzelnen Wirtschaftssektor, ohne dass dieser Wirtschaftssektor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sein müsste<sup>112</sup>.

Dass der Ausbau des Fernstraßennetzes von überragender Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist, ist offensichtlich. Ein solcher Ausbau dient gerade dazu, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen. Gleichwohl wäre in der Begründung des Entwurfs eines Maßnahmengesetzes auszuführen, inwieweit gerade das konkrete Straßenbauvorhaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Dafür dürfte es nicht zwingend erforderlich sein, dass es sich bei dem Vorhaben um ein Ländergrenzen überschreitendes handelt. Vielmehr kann beispielsweise auch ein nur innerhalb der Grenzen eines Landes erfolgreicher Lückenschluss bestehende Schranken für den wirtschaftlichen Verkehr in andere Bundesländer und zwischen den Ländern beseitigen. Es ist daher berechtigt, wenn die Aufnahme von Lückenschluss-Projekten in den Bedarfsplan am Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG damit gerechtfertigt wird, dass gerade hierdurch die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes insgesamt verbessert wird<sup>113</sup>.

Eine durch ein Maßnahmengesetz des Bundes erreichbare – darlegungsbedürftige – Beschleunigungswirkung könnte durch Ländergesetze nicht in gleichem Maße erreicht werden. Darüber hinaus sperren bereits die Regelungen des FStrG gemäß Art. 72 Abs. 1 GG eine entsprechende Regelungszuständigkeit der Länder. Geht es Art. 72 Abs. 2 GG gerade darum, die *inhaltliche* Möglichkeit der Länder zur Schaffung voneinander divergierender rechtlicher Möglichkeiten gegenüber einem ohne Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfolgenden Bundeszugriff kompetentiell abzusichern<sup>114</sup>, so fehlt es für die Genehmigung von Bundesfernstraßen von vornherein an einer solchen Möglichkeit. Die Schutzwirkung des Art. 72 Abs. 2 GG läuft gegenüber einem

---

<sup>112</sup> BVerwG, Urt. v. 23. 2. 2011 – 6 C 22/10 –, NVwZ 2011, S. 998 Rdnr. 30.

<sup>113</sup> Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 63.

<sup>114</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 342; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 101.

vorhabenzulassenden Maßnahmengesetz insoweit leer. Die Verwaltungskompetenz von Landesbehörden zu schützen ist nicht Zweck des Art. 72 Abs. 2 GG. Daher ist davon auszugehen, dass die Zulassung von Fernstraßenvorhaben durch ein Maßnahmengesetz des Bundes im Interesse der Wahrung der Wirtschaftseinheit liegt, sofern die weiteren Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind.

Die Kriterien der Erforderlichkeit der Regelung und des gesamtstaatlichen Interesses stehen in einem engen Bezug. Die vorauszusetzende Erforderlichkeit ist nicht im Sinne einer Unerlässlichkeit zur Wahrung der Wirtschaftseinheit etc. zu verstehen. Ausreichend ist, dass der Bundesgesetzgeber damit rechnen darf, dass erstens ohne den Erlass der fraglichen Regelung in nicht unerheblichem Maße problematische Entwicklungen mit Blick auf die Wirtschaftseinheit etc. eintreten können<sup>115</sup>, und dass zweitens von den Ländern erlassene gleich lautende Regelungen nicht genügen, um die in Rede stehenden gesamtstaatlichen Interessen zu schützen<sup>116</sup>. Dass gerade beispielsweise der Anschluss an grenzüberschreitende Verkehrsprojekte und die Schließung von Netzlücken dem gesamtstaatlichen Interesse eines leistungsfähigen Straßennetzes dient, hebt die Begründung zur Änderung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen zutreffend hervor<sup>117</sup>. Die theoretische Möglichkeit des Erlasses gleich lautender Landesgesetze reicht nicht aus, besteht doch eine solche theoretische Möglichkeit nahezu immer<sup>118</sup>. Wegen des bereits erwähnten Fehlens einer inhaltlichen Gestaltungsbefugnis zur Schaffung voneinander divergierender rechtlicher Ausgestaltungen<sup>119</sup> bei der Genehmigung von Bundesfernstraßen durch landesrechtliche

---

<sup>115</sup> BVerfG, ; Beschl. v. 27. 1. 2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rdnr. 53; Urt. v. 17. 12. 2014 – 1 BvL 21/12 –, juris Rdnr. 110; Urt. v. 21. 7. 2015 – 1 BvF 2/13 –, juris Rdnr. 49.

<sup>116</sup> BVerfG, ; Beschl. v. 27. 1. 2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rdnr. 53.

<sup>117</sup> Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drucks. 18/9523 S. 63.

<sup>118</sup> BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 342; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 101; Beschl. v. 27. 1. 2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rdnr. 53.

<sup>119</sup> Zu dieser Schutzrichtung des Art. 72 Abs. 2 GG BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, juris Rdnr. 342; Urt. v. 27. 7. 2004 – 2 BvF 2/02 –, juris Rdnr. 101.

Maßnahmengesetze wäre die Möglichkeit des Erlasses gleich lautender Landesgesetze nicht einmal theoretischer Natur.

## **b) Verteilung der Verwaltungskompetenz**

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die Verteilung der Verwaltungskompetenzen für die Fernstraßenplanung einer Genehmigung von Vorhaben des Bundesfernstraßenbaus durch Maßnahmengesetze des Bundes entgegensteht, ist zunächst in zeitlicher Hinsicht zu differenzieren:

1. Ab dem 1. 1. 2021 werden die Bundesautobahnen gemäß Art. 90 Abs. 2 S. 1, Art. 143e Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 4 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. 8. 2017<sup>120</sup> nicht mehr in Auftragsverwaltung durch die Länder, sondern in Bundesverwaltung geführt. Die Verwaltungskompetenz des Bundes wird auch nicht dann geschmälert, wenn sich der Bund zur Erledigung seiner Aufgaben auf der Grundlage des Art. 90 Abs. 2 S. 2 GG nach den Vorschriften des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes einer Gesellschaft privaten Rechts, der Infrastrukturgesellschaft Autobahnen, bedient. Eine ähnliche, vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandete Konstellation war bei der Planung der Südumfahrung Stendal gegeben, die von einer Tochtergesellschaft der Deutschen Bundesbahn vorgenommen wurde. Für andere Bundesfernstraßen bleibt es auch ab dem 1. 1. 2021 wie bisher bei der Auftragsverwaltung der Länder, für die mit Blick auf die Frage der vertikalen Gewaltenteilung die untenstehenden Äußerungen gelten.
2. Bis zum 31. 12. 2020 stehen auch die Bundesautobahnen noch in der Auftragsverwaltung der Länder, so dass für die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgende Planung von Bundesautobahnen durch Maßnahmengesetz ebenfalls die folgenden Ausführungen gelten.

---

<sup>120</sup> BGBl. 2017 I, S. 3122.

Andere Bundesfernstraßen als Autobahnen (und bis zum 31. 12. 2020 auch Bundesautobahnen, dieses Falles wird im Folgenden nicht mehr ausdrücklich gedacht) werden ausweislich des Art. 90 Abs. 3 GG von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet. Die Planfeststellung dieser Bundesfernstraßen erfolgt mithin durch Landesbehörden. Für die sonstigen Bundesfernstraßen fehlt es mithin an einer Verwaltungskompetenz des Bundes.

Nach den vom Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Biblis-Urteil entwickelten Grundsätzen kann der Bund bei der Bundesauftragsverwaltung zwar per Weisung die inhaltliche Entscheidung in der Sachfrage, die sog. Sachkompetenz<sup>121</sup>, nicht aber die sog. Wahrnehmungskompetenz, d. h. die Zuständigkeit der Landesbehörden zum Erlass rechtsverbindlicher Entscheidungen mit Außenwirkung<sup>122</sup>, beispielsweise eines in Form eines Verwaltungsakts ergehenden Planfeststellungsbeschlusses, an sich ziehen. Da die Genehmigung des Baus einer Bundesfernstraße durch Bundesgesetz anstatt durch landesbehördlichen Planfeststellungsbeschluss die Wahrnehmungskompetenz der Länder betrifft, würde Art. 90 Abs. 3 GG eigentlich die Bundesfernstraßenplanung durch Maßnahmengesetz sperren<sup>123</sup>.

Allerdings findet sich im Südumfahrung Stendal-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts folgender Satz:

„Für die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs kann er (i. e. der Bund) sie (i. e. die Verwaltungskompetenz) auf Antrag eines Landes übernehmen (Art. 90 Abs. 3 GG).“<sup>124</sup>

Zwar hat dieser Satz keinen Bezugspunkt in den sonstigen Ausführungen des Gerichts, sondern stellt ein etwas erratisches obiter dictum dar. Doch ist er in den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur vertikalen Gewaltenteilung enthalten, so dass davon auszugehen ist, dass das Gericht damit zu der Frage Stellung nehmen wollte, ob dem Bund wegen fehlender

---

<sup>121</sup> BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2002 – 2 BvG 2/00 –, juris. Rdnr. 67.

<sup>122</sup> BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2002 – 2 BvG 2/00 –, juris. Rdnr. 72.

<sup>123</sup> Vgl. *Heinz-Joachim Pabst*, Das Investitionsmaßnahmegesetz „Südumfahrung Stendal“ vor dem BVerfG, UPR 1997, S. 284 (286).

<sup>124</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris. Rdnr. 52.

Verwaltungskompetenz die Zulassung von Bundesfernstraßen durch Maßnahmengesetz versagt ist. Der Satz dürfte deshalb dahingehend zu verstehen sein, dass wegen der in der in Art. 90 Abs. 3 GG a. F. geregelten Möglichkeit des Bundes, auf Antrag eines Landes im Gebiet dieses Landes liegende Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs in bundeseigene Verwaltung zu übernehmen, auch bei im Auftrag des Bundes verwalteten Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen eine Planung durch Maßnahmengesetz möglich sein sollte.

Art. 90 Abs. 3 GG a. F. ist teilweise, jedoch nicht vollständig identisch mit dem derzeit geltenden Art. 90 Abs. 4 GG. Unter der Geltung des Art. 90 Abs. 3 GG a. F. war es weitgehend einhellige Auffassung, dass sich der Antrag des Landes, durch welchen die Übernahme aus der Auftragsverwaltung in bundeseigene Verwaltung veranlasst werden sollte, nicht auf alle im Gebiet des betreffenden Landes liegenden Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen beziehen musste, sondern der Antrag auch auf einzelne Straßen oder gar Straßenabschnitte beschränkt werden konnte<sup>125</sup>. Unter Berufung auf die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c etc.), wonach durch die jetzige Fassung des Art. 90 Abs. 4 GG „klargestellt (werde), dass es sich um die vollständige Übernahme aller auf Landesgebiet befindlichen Bundesstraßen“ handeln müsse<sup>126</sup>, wird von einem beträchtlichen Teil des wissenschaftlichen Schrifttums angenommen, dass die Überführung einzelner Straßen oder Straßenabschnitte in Bundesverwaltung nicht mehr möglich sei<sup>127</sup>.

Zwingend ist diese Interpretation allerdings keineswegs. Im Kanon der Methoden der Verfassungsinterpretation kommt der subjektiv-historischen Auslegung lediglich eine Klarstellungsfunktion zu<sup>128</sup>. Grammatisch wird die genannte Auslegung des Art. 90 Abs. 4 GG darauf gestützt, dass die

---

<sup>125</sup> Vgl. nur *Martin Ibler*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. 2001, Art. 90 Rdnr. 79.

<sup>126</sup> BT-Drucks. 18/11131 S. 16.

<sup>127</sup> Vgl. nur *Christoph Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 90 (49. EL März 2007) Rdnr. 149 m.w.Nachw.

<sup>128</sup> Vgl. nur *Helge Sodan/Jan Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 2 Rdnr. 9 m. zahlr. Nachw. aus der Rspr. des BVerfG.

Übernahme in Bundesverwaltung sich nunmehr auf „die“ sonstigen Bundesstraßen bezieht, während der Antrag des Landes nach Art. 90 Abs. 3 GG a.F. „Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen“ erfassen konnte. Dass diese Wortlautinterpretation keineswegs zwingend ist, ist in der Literatur klargestellt worden<sup>129</sup>. Zum Telos der Neufassung des jetzigen Art. 90 Abs. 4 GG lässt sich der Begründung des Gesetzentwurfs nichts entnehmen. Hingewiesen wird lediglich darauf, dass es sich um eine Folgeänderung zur Einfügung des neuen Art. 90 Abs. 2 GG handelte<sup>130</sup>. Allenfalls ließe sich unterstellen, dass für die Verwaltung der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs in ein und demselben Land eine exklusive Zuständigkeitszuordnung erfolgen sollte: Entweder Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 3 GG oder Übernahme in Bundesverwaltung nach Art. 90 Abs. 4 GG. Da die Übernahme in Bundesverwaltung nach Art. 90 Abs. 4 GG nur auf Antrag des betreffenden Landes erfolgen kann, ist es jedoch gerade Sache des jeweiligen Landes, die Reichweite seines Interesses, dass auf seinem Gebiet verlaufende Bundesstraßen in Bundesverwaltung übernommen werden, zu bestimmen. Die grundsätzliche Zuordnung zur Wahrnehmungskompetenz des Landes durch Art. 90 Abs. 3 GG wird durch die Möglichkeit, auch die Übernahme einzelner Bundesstraßen in Bundesverwaltung nach Art. 90 Abs. 4 GG zu beantragen, gerade geschont. Für einen solchen auf eine einzelne Strecke beschränkten Antrag kann es sowohl aus Sicht des Landes als auch des Bundes gute Gründe geben. Es würde der durch Art. 90 Abs. 3 GG vorgenommenen grundsätzlichen Zuordnung zur Auftragsverwaltung des Landes widersprechen, in einem solchen Fall eine Erstreckung des Antrags auf alle auf dem Gebiet des Landes verlaufenden sonstigen Bundesstraßen zu verlangen. Diese grundsätzliche Zuordnung wird vielmehr durch die Möglichkeit eines auf einzelne Strecken beschränkten Antrags geschont<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> *Michael Sachs*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 8. Aufl. 2018, Art. 90 Rdnr. 26.

<sup>130</sup> BT-Drucks. 18/11131 S. 16.

<sup>131</sup> Zustimmung zur Möglichkeit eines auf einzelne Strecken beschränkten Antrags etwa *Barbara Remmert*, in: *Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz*, Art. 90 Rdnr. 23 (Stand: 15.8.2018); *Michael Sachs*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 8. Aufl. 2018, Art. 90 Rdnr. 26.



Unter welchen Voraussetzungen diese Möglichkeit besteht, ist unklar. Unterscheiden lassen sich die folgenden Konstellationen:

- Das Land, in dem der zu genehmigende Abschnitt der Bundesfernstraße verläuft, beantragt bzw. bei Landesgrenzen überschreitenden Vorhaben alle berührten Länder beantragen ausdrücklich, dass der Bund die Planung der im einzelnen bezeichneten Straße selbst durchführen möge. In diesem Fall fällt die Wahrnehmungskompetenz dem Bund zu<sup>132</sup>, so dass dem Erlass eines Maßnahmengesetzes unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskompetenz keine Bedenken entgegenstehen.
- Ein ausdrücklicher Antrag auf Übernahme der Wahrnehmungskompetenz durch den Bund wird zwar nicht gestellt, doch lässt das betreffende Land erkennen, dass es mit der Übernahme der Planung durch den Bund einverstanden ist. Dies kann zum einen dadurch erfolgen, dass es vom Bund unternommenen Vorbereitungen einer Planung durch den Bund explizit zustimmt, zum anderen auch dadurch, dass es sich mit seinen Fachbehörden aktiv an einem vom Bund durchgeführten Planungsverfahren beteiligt und hierdurch die Planung durch eine Stelle des Bundes fördert. Art. 90 Abs. 4 GG enthält für die Antragstellung des Landes keine Formerfordernisse, so dass der Antrag auch konkludent gestellt werden kann. Aus Gründen der Rechtssicherheit den Antrag der Schriftform unterwerfen zu wollen<sup>133</sup>, würde für den Rechtsverkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern geltende Kategorien unangemessenerweise auf das föderale Verhältnis zwischen Bund und Ländern übertragen. Unter den genannten Voraussetzungen kann dem Bund also auch ohne explizite Antragstellung des Landes die Wahrnehmungskompetenz zufallen, soweit aus dem Verhalten des Landes eindeutig erkennbar wird, auf welchen Streckenabschnitt sich der Kompetenzübergang bezieht.

---

<sup>132</sup> *Christoph Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 90 (49. EL März 2007) Rdnr. 115.

<sup>133</sup> *Christoph Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 90 (49. EL März 2007) Rdnr. 105.

- Das Land, in dem der fragliche Streckenabschnitt verläuft, legt kein Verhalten an den Tag, aus dem auf sein Einverständnis mit einer Übernahme der Planung durch den Bund geschlossen werden kann, oder widerspricht dieser Planung sogar ausdrücklich. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 90 Abs. 4 GG ist in diesem Fall keine Übernahme der Wahrnehmungskompetenz durch den Bund möglich<sup>134</sup>. Wenn die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) darauf hinweist, dass „die Rechte des Landes Mecklenburg-Vorpommern ... dadurch gewahrt (werden), daß das (Maßnahmen-)Gesetz die Zustimmung des Bundesrates vorsieht“<sup>135</sup>, könnte dies nicht in der Weise verstanden werden, dass ein unterlassenes Einverständnis des Landes mit der Übernahme der Planung durch den Bund durch die Zustimmung des Bundesrates zu dem Maßnahmengesetz gleichsam geheilt werden könnte. Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, der nicht über die Rechte einzelner Länder verfügen kann.

### c) Ergebnis

Die Frage, ob Gesichtspunkte der vertikalen Gewaltenteilung einer Genehmigung von Bundesfernstraßen durch vom Bundestag erlassenes Maßnahmengesetz entgegenstehen, lässt sich wie folgt beantworten:

- Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen keine Bedenken, sofern der Bund darlegen kann, dass gerade das konkrete Straßenbauvorhaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Ein Ländergrenzen überschreitender Charakter des Vorhabens ist hierfür nicht erforderlich.
- Während für Bundesautobahnen ab dem 1. 1. 2021 die erforderliche Verwaltungskompetenz des Bundes gegeben ist, ist dies für die

---

<sup>134</sup> So schon *Heinz-Joachim Pabst*, Das Investitionsmaßnahmegesetz „Südumfahrung Stendal“ vor dem BVerfG, UPR 1997, S. 284 (286).

<sup>135</sup> BT-Drucks. 12/5001 S. 11.

sonstigen Bundesfernstraßen (und bis zum 31.12. 2020 auch noch die Bundesautobahnen) nur unter den Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 4 GG der Fall. Insoweit sprechen zwar gute Gründe dafür, dass auch nach der Neufassung des Art. 90 GG ein Land die Übernahme einzelner Strecken in Bundesverwaltung beantragen kann, abschließend geklärt ist dies jedoch nicht. Erforderlich ist zumindest, dass aus dem Verhalten des betreffenden Landes eindeutig erkennbar wird, dass für einen bestimmten Streckenabschnitt die Planung beim Bund liegen soll.

#### **4. Zusammenfassung**

Der Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung entfaltet gegenüber der Planung weder von Schienenwegen noch von Bundeswasserstraßen durch Maßnahmengesetze einschränkende Wirkungen. Bei Bundeswasserstraßen bedarf es des Einvernehmens mit den jeweils betroffenen Ländern nach Art. 89 Abs. 3 GG.

Für die Zulässigkeit der Zulassung einer Bundesfernstraße durch Maßnahmengesetz muss der Bund darlegen, dass gerade das konkrete Straßenbauvorhaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Ein Ländergrenzen überschreitender Charakter des Vorhabens ist hierfür nicht erforderlich. Während für Bundesautobahnen die erforderliche Verwaltungskompetenz des Bundes ab dem 1. 1. 2021 gegeben ist, ist dies für die sonstigen Bundesfernstraßen (und die Bundesautobahnen bis zum 31. 12. 2020) nur unter den Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 4 GG der Fall. Erforderlich ist also zumindest, dass aus dem Verhalten des betreffenden Landes eindeutig erkennbar wird, dass für einen bestimmten Streckenabschnitt die Planung beim Bund liegen soll.

## V. Anforderungen an den Rechtsschutz

Wird ein Verkehrsinfrastrukturprojekt durch einen Planfeststellungsbeschluss zugelassen, so können in ihrem Grundeigentum Betroffene den Planfeststellungsbeschluss im Verwaltungsrechtsweg angreifen und eine Vollüberprüfung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses herbeiführen<sup>136</sup>. Von der Vorhabenzulassung in anderen Grundrechten, z. B. durch Verkehrsimmissionen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Betroffene können eine solche Vollüberprüfung zwar nicht erreichen. Jedoch entfaltet das Gebot der gerechten Abwägung eine drittschützende Wirkung auch für z. B. Immissionsbetroffene, die die fehlerhafte Abwägung ihres Belangs gegen andere, für das Vorhaben streitende Belange gerichtlich geltend machen können.<sup>137</sup>

Anerkannte Umweltvereinigungen können gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 UmwRG eine Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auf Verstöße gegen Rechtsvorschriften, die für den Planfeststellungsbeschluss von Bedeutung sind, durch die Verwaltungsgerichte erreichen, wenn der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Umweltvereinigung nach ihrer Satzung fördert. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob sich hieraus eine vollumfängliche objektivrechtliche Überprüfung eines Planfeststellungsbeschlusses auf Antrag einer Umweltvereinigung ergibt, noch nicht abschließend entschieden<sup>138</sup>. Es hat jedoch seine Tendenz zu einer solchen Vollüberprüfung zu erkennen gegeben, sofern das planfestgestellte Vorhaben „seiner Art nach den satzungsgemäßen Aufgabenbereich der klagenden Vereinigung berührt“<sup>139</sup>. Auch in der Literatur wird davon ausgegangen, dass sich die von einer Umweltvereinigung

---

<sup>136</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. 2. 2007 – 1 BvR 300/06 –, juris Rdnr. 8 ff.; Beschl. v. 16. 12. 2015 – 1 BvR 685/12 –, juris Rdnr. 15.

<sup>137</sup> Vgl. nur *Peter Schütz*, Rechtsschutz im Fachplanungsrecht, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 8 Rdnr. 49 ff. m. w. Nachw.

<sup>138</sup> BVerwG, Urt. v. 9. 11. 2017 – 3 A 4/15 –, juris Rdnr. 175.

<sup>139</sup> BVerwG, Urt. v. 29. 6. 2017 – 3 A 1/16 –, juris Rdnr. 28.

herbeigeführte gerichtliche Überprüfung auf alle objektiven und subjektiven Rechtsverletzungen erstreckt<sup>140</sup>.

Erfolgt die Zulassung eines Verkehrsinfrastrukturprojekts nicht durch behördlichen Planfeststellungsbeschluss, sondern durch Maßnahmengesetz, so entfallen diese Möglichkeiten der Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Wegen des Verwerfungsmonopols des Bundesverfassungsgerichts bei vom Parlament erlassenen Gesetzen können die Fachgerichte Gesetze nicht prinzipaliter überprüfen. Rechtsschutz könnte nur durch eine zum Bundesverfassungsgericht erhobene Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG erlangt werden.

Zur Beantwortung der Frage, ob dieser reduzierte Rechtsschutz rechtlichen Bedenken begegnet, ist zwischen verfassungsrechtlichen (unten V.1.) und völker- bzw. unionsrechtlichen (unten V.2.) Anforderungen zu unterscheiden.

## **1. Verfassungsrechtliche Anforderungen**

Mit der Verkürzung des Rechtsschutzes bei Legalplanungen setzt sich der Süd-umfahrung Stendal-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nur insofern auseinander, als es aufgrund dieser Verkürzung Planungsentscheidungen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung den strengen Voraussetzungen für eine Legalenteignung unterstellt<sup>141</sup>. Daraus dürfte zu entnehmen sein, dass das Gericht die Schmälerung des Anspruchs von Grundeigentümern auf Vollüberprüfung durch die Fachgerichte für verfassungsrechtlich zulässig hält, wenn die Voraussetzungen für die zu dieser Schmälerung führende Legalenteignung erfüllt sind (zu diesen Voraussetzungen oben IV.1.). Verfassungssystematisch wird man dem zustimmen müssen, ist doch die Möglichkeit einer rechtsschutzverkürzenden Legalenteignung in Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich vorgesehen. Auch wenn eine von Betroffenen erhobene Verfassungsbeschwerde dem fachgerichtlichen Rechtsschutz einer Tatsacheninstanz nicht gleichwertig

---

<sup>140</sup> Siehe nur *Sabine Schlacke*, in: Gärditz, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2018, § 2 UmwRG Rdnr. 54.

<sup>141</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 67.

ist<sup>142</sup>, eröffnet die Möglichkeit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den in ihrem Grundeigentum Betroffenen verfassungsrechtlich hinreichenden Rechtsschutz.

Aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG ergibt sich nichts anderes, da die Gesetzgebung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine „öffentliche Gewalt“ im Sinne dieser Vorschrift ist<sup>143</sup>.

Allerdings wird ein effektiver Rechtsschutz nicht nur durch Art. 19 Abs. 4 GG, sondern bereits durch die berührten materiellen Grundrechte gefordert<sup>144</sup>. Die Grundrechte fordern auch die Möglichkeit zur Abwehr unmittelbar durch den Gesetzgeber induzierter Grundrechtseingriffe. Für Betroffenheiten des Eigentums durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung mag dieses Problem durch Verweis auf die in Art. 14 selbst vorgesehene Zulässigkeit der Legalenteignung (Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG) entschärft werden. Für die Betroffenheit anderer Grundrechte, etwas das aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, verfängt diese Lösung jedoch nicht.

Insoweit ist allerdings daran zu erinnern (dazu schon oben II.2.), dass verkehrsinduzierte Immissionen nicht durch die öffentliche Hand erfolgen, sondern durch die privaten Nutzer der hoheitlich zugelassenen Verkehrsinfrastrukturen, so dass ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht vorliegt. In Rede steht vielmehr die Schutzpflichtdimension der Grundrechte. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist deshalb nur gefordert, dass Immissionsbetroffene rügen können, dass Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen worden oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben. In diesem Fall ist die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht möglich, das

---

<sup>142</sup> BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, juris Rdnr. 120.

<sup>143</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8. 4. 1987 – 2 BvR 909/82 –, juris Rdnr. 144; Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 130.

<sup>144</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 16.12.2015 – 1 BvR 685/12 –, juris Rdnr. 13 ff.

das gesetzgeberische Schutzkonzept an diesem Maßstab misst<sup>145</sup>. Mehr kann grundsätzlich auch in einem fachgerichtlichen Verfahren nicht erreicht werden. Verlustig geht der durch ein Maßnahmengesetz nur mittelbar Betroffene allerdings seines Rechts auf gerechte Abwägung. Das Abwägungsgebot wird zwar aus Verfassungsrecht, nämlich dem Rechtsstaatsprinzip, abgeleitet<sup>146</sup>, ist jedoch insoweit zunächst nur eine objektivrechtliche Handlungsnorm für den Plangeber<sup>147</sup>. Ein subjektives Recht auf gerechte Abwägung ergibt sich hingegen nicht aus Verfassungsrecht in Gestalt der Grundrechte, sondern aus dem einfachrechtlichen Abwägungsgebot (vgl. §§ 18 S. 2 AEG, 17 S. 2 FStrG, 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG)<sup>148</sup>. Dies ergibt sich schon daraus, dass sich das Recht auf gerechte Abwägung auch auf individuelle Belange erstreckt, die nicht selbst zu subjektiven Rechten erstarkt sind<sup>149</sup>. Ein aus den Grundrechten ableitbares Gebot, dass mittelbar Grundrechtsbetroffene ihre Betroffenheit über das Recht auf gerechte Abwägung einer gerichtlichen Überprüfung zuführen können, besteht mithin nicht.

Durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt ist, inwieweit die nach dem UmwRG einfachgesetzlich bestehenden Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen (oben V.) dem Schutz des Art. 19 Abs. 4 GG unterliegen. Diese vom Bundesverfassungsgericht

---

<sup>145</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 29. 7. 2009 – 1 BvR 1606/08 –, juris Rdnr. 8 ff.; Beschl. v. 2. 7. 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris Rdnr. 39 ff.

<sup>146</sup> BVerwG, Urt. v. 28. 6. 2000 – 11 C 13/99 –, juris Rdnr. 35.

<sup>147</sup> *Wolfgang Köck*, Pläne, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 37 Rdnr. 107 ff.

<sup>148</sup> Vgl. zur Ableitung BVerwG, Urt. v. 28. 6. 2000 – 11 C 13/99 –, juris Rdnr. 34 f., wo das Gericht die Geltung des Abwägungsgebots zwaraus „dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung“ abgeleitet hat, anschließend dieses Abwägungsgebot als ungeschriebenes „Entscheidungsprogramm“ einfachgesetzlichen Vorschriften zugeordnet hat und anschließend dieses einfachgesetzliche Gebot als subjektives Recht interpretiert hat. Zur Ableitung des Rechts auf gerechte Abwägung aus dem einfachgesetzlichen Abwägungsgebot vgl. auch BVerwG, Urt. v. 27. 11. 1996 – 11 A 100/95 –, juris Rdnr. 41; Urt. v. 3. 5. 2011 – 7 A 9/09 –, juris Rdnr. 41.

<sup>149</sup> Vgl. nur *Werner Hoppe/Hans Schlarmann/Reimar Buchner/Markus Deutsch*, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Aufl. 2011, Rdnr. 544.

offengelassene Frage<sup>150</sup> ist im vorliegenden Zusammenhang allerdings ohne Bedeutung, da sich Art. 19 Abs. 4 GG – wie ausgeführt – nicht auf Akte der Gesetzgebung bezieht.

Ein materieller Grundrechtsschutz zugunsten der Umweltvereinigungen ist unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG möglich. Dies beträfe beispielsweise die Situation des Erwerbs sog. „Sperrgrundstücke“ durch eine Umweltvereinigung. In diesem Fall gingen die hieraus fließenden grundrechtlichen Anforderungen an den Rechtsschutz allerdings nicht über die allgemein für alle Grundrechtsberechtigten anzulegenden Maßstäbe hinaus. Den Umweltvereinigungen einfachgesetzlich eingeräumte Verfahrenspositionen wie z. B. Beteiligungsrechte genießen keinen grundrechtlichen Schutz.

## **2. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben**

Auf Ebene des Völkerrechts und des EU-Rechts ergeben sich Anforderungen an den Rechtsschutz vor allem aus dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten<sup>151</sup>, der sog. Aarhus-Konvention, und verschiedenen EU-Richtlinien, die die völkerrechtlichen Regelungen der Aarhus-Konvention aufgreifen und in Unionsrecht transformieren. Da der Europäische Gerichtshof diese Normengenerese dadurch berücksichtigt, dass die EU-Regelungen „im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus auszulegen“ sind<sup>152</sup>, dem Konventionsrecht mithin eine übergeordnete maßstabsbildende Bedeutung zukommt, werden im Folgenden primär die Vorschriften der Aarhus-Konvention herangezogen. Ergänzend wird auf die diese in EU-Recht transformierenden Bestimmungen, hier auf die UVP-RL, zurückgegriffen.

---

<sup>150</sup> BVerfG, Beschl. v. 18. 9. 2017 – 1 BvR 361/12 –, juris Rdnr. 11; Beschl. v. 12. 7. 2018 – 1 BvR 1401/18 –, juris Rdnr. 3.

<sup>151</sup> <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf>.

<sup>152</sup> EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, C-115/09, Rdnr. 41.



Die rechtsschutzbezogenen Vorschriften der Aarhus-Konvention finden sich in Art. 9 der Konvention, wobei Abs. 1 den Rechtsschutz bei Anträgen auf Information betrifft und im vorliegenden Kontext nicht einschlägig ist. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention schreibt den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, die unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallen, zur Überprüfung stellen zu können. Die letztgenannte Vorschrift wiederum gilt u. a. für Entscheidungen über die Zulassung von Tätigkeiten, die unter Anhang I der Aarhus-Konvention fallen. Als Verkehrsinfrastrukturprojekte nennt Anhang I Abs. 8 den Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken sowie den Bau von Autobahnen und Schnellstraßen, wobei eine Schnellstraße dadurch gekennzeichnet ist, dass sie dem Kraftfahrzeugverkehr vorbehalten, nur über Anschlussstellen oder besonders geregelte Kreuzungen erreichbar und auf der insbesondere das Halten und das Parken verboten ist (Europäisches Übereinkommen über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. 11. 1975 Nr. II.3). Anhang I Abs. 9 lit. a Aarhus-Konvention bezieht Binnenwasserstraßen mit ein, wenn sie für Schiffe mit mehr als 1.350 t zugänglich sind.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission sollen Legislativmaßnahmen generell aus dem Geltungsbereich der Aarhus-Konvention ausgeschlossen sein<sup>153</sup>. In systematischer Betrachtung der Aarhus-Konvention scheint die Richtigkeit dieser Auffassung zumindest diskussionsfähig zu sein. Zwar ist es zutreffend, dass nach Art. 2 Nr. 2 S. 2 Aarhus-Konvention „keine Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“, umfasst sind. Jedoch bezieht sich diese Einschränkung nicht auf den allgemeinen Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention, sondern „diese Begriffsbestimmung“, womit die Bestimmung des Begriffs der „Behörde“ durch Art. 2 Nr. 2 Aarhus-Konvention gemeint ist. Alle Vorschriften der Konvention, die sich auf das Handeln von Behörden beziehen, gelten also nicht für gesetzgeberische Akte. Dies ist etwa der Fall für die rechtsschutzbezogene Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, nach der Mitglieder der

---

<sup>153</sup> Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ABl. EU 2017 C 275/1 Rdnr. 152.

Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben sollen, um die von Privatpersonen und *Behörden* vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Die Rechtsschutzvorgabe des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention enthält keine derartige Einschränkung auf Akte einer Behörde, sondern gilt für alle unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallenden Entscheidungen. Art. 6 Abs. 1 Aarhus-Konvention enthält ebenfalls keine explizite Beschränkung auf Entscheidungen von Behörden. Allerdings verpflichtet Art. 6 Abs. 2 lit. c Aarhus-Konvention zur Information der betroffenen Öffentlichkeit über „die für die Entscheidung zuständige Behörde“. Hieraus kann wohl in der Tat entnommen werden, dass sich auch Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention nicht auf Vorhabenzulassungen durch Parlamentsgesetze erstreckt.

Entsprechend sah die Ausgangsfassung der derzeit geltenden UVP-RL, die RL 2011/92/EU, in ihrem Art. 1 Abs. 4 vor, dass die Richtlinie nicht für Projekte galt, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden. Mit Blick auf den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz ist diese Bestimmung durch den Europäischen Gerichtshof einschränkend interpretiert worden: Der Gerichtshof hob zunächst hervor, dass der Gesetzgebungsakt wie eine behördliche Genehmigung alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung wesentlichen Punkte des Projekts umfassen und das Recht zur Durchführung des Projekts verleihen muss<sup>154</sup>, was nicht der Fall ist, wenn zusätzlich zu dem Gesetzgebungsakt noch andere Akte für das Recht zur Durchführung des Projekts erforderlich sind<sup>155</sup>. Vielmehr muss bereits der Gesetzgebungsakt alle zur Prüfung der Auswirkungen der Genehmigung des Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthalten<sup>156</sup>. Im Interesse der Effektivität der Regelung des Art. 9 Aarhus-Konvention und der Rechtsschutzanforderungen der UVP-RL

---

<sup>154</sup> EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 27.

<sup>155</sup> EuGH, Urt. v. 18. 10. 2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 39 f.

<sup>156</sup> EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 28.

beschränkte der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit des Ausschlusses der gerichtlichen Überprüfbarkeit einer durch Gesetz erfolgenden Vorhabenzulassung darüber hinaus auf Konstellationen, in denen die Ziele der UVP-RL einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden<sup>157</sup>. Dies setzt voraus, dass dem Gesetzgeber vor seiner Entscheidung sämtliche für die Beurteilung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erforderlichen Angaben vorliegen<sup>158</sup>.

Wesentlich ist, dass die Frage, ob ein Gesetzgebungsakt diese Voraussetzungen erfüllt und Rechtsschutz gegen diesen Akt dementsprechend ausgeschlossen ist, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen muss<sup>159</sup>. Eröffnet das nationale Recht keine gerichtliche Prüfung im vorgenannten Sinne, so hat jedes nationale Gericht, das zulässigerweise mit einem Verfahren befasst wird, in dem der Gesetzgebungsakt von Bedeutung ist, den Gesetzgebungsakt auf das Vorliegen der genannten Voraussetzungen zu prüfen und ggf. unangewandt zu lassen<sup>160</sup>.

Die Änderung der RL 2011/92/EU durch die RL 2014/52/EU hat diese Rechtsprechung aufgegriffen und den bisherigen Ausschluss legislativer Vorhabenzulassungen aus dem Anwendungsbereich der UVP-RL aufgehoben. Neu eingeführt wurde dafür Art. 2 Abs. 5 UVP-RL. Nach dieser Vorschrift gelten die Bestimmungen der UVP-RL auch für durch ein nationales Gesetz zugelassene Vorhaben, es sei denn, das Projekt wird durch den jeweiligen Mitgliedstaat explizit von den Bestimmungen der UVP-RL ausgenommen. Die Anwendung dieser Ausnahmemöglichkeit ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss die Ausnahme die Anwendung der „Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen“, betreffen. Zweitens setzt Art. 2 Abs. 5 UVP-RL voraus, dass auch bei einer Ausnahme für eine legislative Projektzulassung im Einzelfall weiterhin „die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden“.

---

<sup>157</sup> EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 37, 53; Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 29.

<sup>158</sup> EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 30.

<sup>159</sup> EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 54.

<sup>160</sup> EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 55.

Was unter den „Zielen“ der UVP-RL in diesem Sinne zu verstehen ist, wird dabei nicht vollständig deutlich. Zentrales Ziel der Richtlinie ist nach wie vor die Etablierung eines Verfahrens, in dem vor der Genehmigung eines privaten oder öffentlichen Projekts, bei dem mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, die möglichen Umweltauswirkungen geprüft und dargestellt werden (Erwägungsgrund 7 RL 2011/92/EU). Entsprechend der dargestellten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs muss sichergestellt sein, dass auch bei einer Projektzulassung durch Gesetz eine solche Prüfung und Darstellung der Umweltauswirkungen erfolgt. Der verfahrensbezogene Ansatz der UVP<sup>161</sup> bestimmt auch die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Dienste der Verbreiterung der Informationsgrundlage der UVP und der Vermittlung von Informationen über die Umweltauswirkungen steht:

„Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter“ (Erwägungsgrund 16 RL 2011/92/EU).

Hieraus wird deutlich, dass der Öffentlichkeitsbeteiligung zum einen eine unterstützende Bedeutung für das Primärziel der Ermittlung der Umweltauswirkungen, zum anderen aber eine darüber hinausgehende Zieldimension in Gestalt der Information der Öffentlichkeit zugeordnet ist. In diesem Sinne ist daher die Öffentlichkeitsbeteiligung ein eigenständiges Ziel der UVP-RL, das auch bei einer Projektzulassung durch Gesetz nicht vernachlässigt werden darf. Dementsprechend formuliert Erwägungsgrund 24 RL 2014/52/EU:

„Bei Projekten, die durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge

---

<sup>161</sup> Vgl. nur *Alexander Schink*, Änderung der UVP-Richtlinie und Auswirkungen auf das nationale Recht, DVBl. 2014, S. 877 f.

tragen, dass die Ziele dieser Richtlinie im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren erreicht werden.“

Dies bedeutet, dass bei einer Projektgenehmigung durch Gesetz die Öffentlichkeit sowohl über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Projekts informiert werden als auch die Gelegenheit erhalten muss, sich zu dem Projekt zu äußern. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Beiträge der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über das Projekt berücksichtigt werden.<sup>162</sup>

Diese Erfordernisse korrespondieren auf der Zielebene der durch Art. 2 Abs. 5 UVP-RL dem nationalen Gesetzgeber eröffneten Möglichkeit, die Projektzulassung durch Gesetz von den Bestimmungen der UVP-RL auszunehmen, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen.

Weitere materielle Anforderungen an die Entscheidung des nationalen Gesetzgebers, das Projekt durch ein Gesetz zu genehmigen, formuliert Art. 2 Abs. 5 UVP-RL nicht. Als verfahrensbezogene Anforderungen lassen sich entnehmen:

- Es muss sich um eine explizite Entscheidung des Gesetzgebers handeln, ein konkretes Projekt von den Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung auszunehmen.
- Die Zulassung muss durch einen besonderen Gesetzgebungsakt erfolgen, d. h. es muss sich um ein einem administrativen vergleichbares Genehmigungsverfahren handeln. Dies sollte aus der Entscheidung des Parlaments über die Ausnahme hervorgehen.
- Die Entscheidung des Gesetzgebers, ein solches Genehmigungsverfahren selbst durchzuführen, sollte erkennen lassen, in welcher Weise die Verwirklichung der mit der UVP-RL verfolgten Ziele in dem Verfahren sichergestellt werden soll.

Entsprechend der dargestellten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird man davon ausgehen müssen, dass die Erfüllung der durch Art. 2 Abs. 5 UVP-RL formulierten Voraussetzungen durch den nationalen Gesetz-

---

<sup>162</sup> Vgl. nur *Alexander Schink*, Änderung der UVP-Richtlinie und Auswirkungen auf das nationale Recht, DVBl. 2014, S. 877 (880).

geber der gerichtlichen Kontrolle unterliegen muss. Dafür reicht allerdings die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle aus.

Die Frage, ob zu den „Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen“ und von deren Anwendung bei einer Projektzulassung durch Gesetz abgesehen werden kann, auch die in Art. 11 UVP-RL enthaltenen Regelungen über den zu gewährleistenden Rechtsschutz gehören, ist bei einer systematischen Betrachtung zu bejahen. Ausweislich Art. 11 Abs. 1 UVP-RL hängt die Anwendbarkeit der Rechtsschutzgewährleistung davon ab, dass es sich um eine Entscheidung handelt, für die die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Zentrale Bestimmung über die Öffentlichkeitsbeteiligung ist Art. 6 Absätze 2-6 UVP-RL. In Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention (dazu oben) geht auch Art. 6 Abs. 2 UVP-RL unter lit. c davon aus, dass die Entscheidung von einer Behörde getroffen wird. Die Entscheidungszuständigkeit einer Behörde eröffnet mithin den Weg zur Verwirklichung des Richtlinienziels „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und zur Gewährleistung des Rechtsschutzes. Schließt der Gesetzgeber die Anwendung der Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung aus, so ist damit zwingend auch die Anwendung des Art. 11 UVP-RL erfasst.

Der umgekehrte Schluss, dass die von Art. 2 Abs. 5 UVP-RL geforderte Verwirklichung des Ziels der Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Eröffnung von Rechtsschutz gegen die Projektzulassung durch Gesetz fordert, ist hingegen unzulässig. Wie dargestellt, bezieht sich Art. 2 Abs. 5 UVP-RL allein auf die Verwirklichung der Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung *im* Gesetzgebungsverfahren bzw. dessen Vorbereitung. Der Effektivitätsgrundsatz gebietet kein weiteres Verständnis. Ganz im Gegenteil hat der Europäische Gerichtshof zur Sicherung der Effektivität des Art. 11 UVP-RL allein eine Bereitstellung von Informationen im Gesetzgebungsverfahren, nicht aber Rechtsschutz gegen dessen Ergebnis, die Vorhabenzulassung, verlangt<sup>163</sup>. Der durch den Effektivitätsgrundsatz gebotene Rechtsschutz beschränkt sich auf die Möglichkeit einer

---

<sup>163</sup> EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 37, 53.

Inzidentkontrolle des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 5 UVP-RL<sup>164</sup>.

Im Ergebnis gebietet weder die Aarhus-Konvention noch EU-Recht die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz.

### 3. Ergebnis

Zwar ist die Verfassungsbeschwerde dem fachgerichtlichen Rechtsschutz einer Tatsacheninstanz nicht gleichwertig, jedoch eröffnet die Möglichkeit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den in ihren Grundrechten Betroffenen verfassungsrechtlich hinreichenden Rechtsschutz. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG fordert nicht die Eröffnung des Rechtsweges zu den Fachgerichten, da die Gesetzgebung keine „öffentliche Gewalt“ im Sinne dieser Vorschrift darstellt. Ein aus den Grundrechten ableitbares Gebot, dass mittelbar Grundrechtsbetroffene ihre Betroffenheit über das Recht auf gerechte Abwägung einer gerichtlichen Überprüfung zuführen können, besteht nicht.

Ein materieller Grundrechtsschutz zugunsten der Umweltvereinigungen ist nur unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG, z. B. bei Erwerb eines sog. „Sperrgrundstücks“, möglich. Den Umweltvereinigungen einfachgesetzlich eingeräumte Verfahrenspositionen wie z. B. Beteiligungsrechte genießen keinen grundrechtlichen Schutz.

Auch in Dänemark ist der Rechtsschutz gegen das vom dänischen Parlament beschlossene Construction Law auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes beschränkt.

Weder die Aarhus-Konvention noch EU-Recht gebietet die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz. Voraussetzung ist gemäß Art. 2 Abs. 5 UVP-RL, dass das Projekt durch den jeweiligen Mitgliedstaat *explizit* von den Bestimmungen der UVP-RL

---

<sup>164</sup> EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 54.

ausgenommen wird. Darüber hinaus muss die Vorhabenzulassung durch einen besonderen Gesetzgebungsakt erfolgen, d. h. es muss sich um ein administratives vergleichbares Genehmigungsverfahren handeln. Die Entscheidung des Gesetzgebers, ein solches Genehmigungsverfahren selbst durchzuführen, sollte dies ebenso erkennen lassen wie das Konzept, in welcher Weise die Verwirklichung der mit der UVP-RL verfolgten Ziele in dem Verfahren sichergestellt werden soll.

Die Anwendung dieser Ausnahmemöglichkeit ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss die Ausnahme die Anwendung der „Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen“, betreffen. Zweitens setzt Art. 2 Abs. 5 UVP-RL voraus, dass auch bei einer Ausnahme für eine legislative Projektzulassung im Einzelfall weiterhin „die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden“. Dies bedeutet erstens, dass auch bei einer Projektzulassung durch Gesetz eine der UVP entsprechende Prüfung und Darstellung der Umweltauswirkungen erfolgt. Zweitens muss die Öffentlichkeit sowohl über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Projekts informiert werden als auch die Gelegenheit erhalten, sich zu dem Projekt zu äußern.

Zwar muss gegen das das Projekt genehmigende Gesetz selbst kein Rechtsschutz eröffnet werden. Jedoch muss die (vorgelagerte) Frage, ob ein Gesetzgebungsakt die genannten Voraussetzungen einer Ausnahme von der Anwendbarkeit der UVP-RL erfüllt, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen. Hierfür ist die Einrichtung eines gesonderten Überprüfungsverfahrens EU-rechtlich nicht gefordert. Eröffnet das nationale Recht keine unmittelbare gerichtliche Prüfung der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Ausnahme, so hat jedes nationale Gericht, das zulässigerweise mit einem Verfahren befasst wird, in dem der Gesetzgebungsakt von Bedeutung ist, den Gesetzgebungsakt auf das Vorliegen jener Voraussetzungen zu prüfen und ggf. unangewandt zu lassen.

Politisch zu entscheiden wäre die Frage, ob sich Deutschland an der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in Dänemark orientieren sollte. In Anbetracht dessen, dass dort in der Regel jedes Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch ein Construction Law zugelassen wird,



erfolgt nicht lediglich eine Sicherstellung der Erreichung der Ziele der UVP-RL, sondern wird die UVP strikt durchgeführt. Die Genehmigung der UVP durch die zuständige Behörde, bei größeren Projekten das Ministry of Transport, Building and Housing, kann in einem Nachprüfungsverfahren beanstandet werden. Antragsberechtigt sind u. a. die betroffene Öffentlichkeit und Umweltvereinigungen.

## **VI. Grundsatz der (horizontalen) Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) und funktionenadäquate Aufgabenzuordnung**

Als zentralen Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit der Genehmigung eines planfeststellungsbedürftigen Verkehrsinfrastrukturvorhabens durch ein vom Parlament erlassenes Maßnahmengesetz hat das Bundesverfassungsgericht im Südumfahrung Stendal-Beschluss den in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG statuierten Grundsatz der Gewaltenteilung herangezogen<sup>165</sup>.

Unter Rückgriff auf sein Urteil zum sog. NATO-Doppelbeschluss<sup>166</sup> führt das Gericht aus, dass der verschiedenen Zieldimensionen verpflichtete Grundsatz der Gewaltenteilung u. a. fordert, dass „staatliche Entscheidungen ... von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“<sup>167</sup>. Die zentralen Aufgabenzuordnungen sieht das Gericht als durch die Verfassung selbst vorgenommen, indem jeder der staatlichen Funktionen ein Kernbereich „typischer Aufgaben“ zugeordnet wird<sup>168</sup>. Für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive sieht das Gericht diese Kernbereiche in der Normsetzung (in der Gestalt förmlicher Gesetze) einerseits und dem Vollzug dieser Gesetze im Einzelfall andererseits<sup>169</sup>.

Konsequenz dieser vom Bundesverfassungsgericht vorgenommenen Konturierung von funktionsbezogenen Aufgabenbereichen ist, dass eine konkrete Aufgabe daraufhin zu überprüfen ist, in welchen Aufgabenbereich sie fällt. Die „staatliche Planung“ sieht das Gericht nicht eindeutig Legislative oder Exekutive zuordenbar<sup>170</sup>. In Anbetracht dessen, dass es in dem vom Bundesverfassungsgericht konkret entschiedenen Fall um eine

---

<sup>165</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 42 ff.

<sup>166</sup> BVerfG, Urt. v. 18.12.1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, S. 1 (86).

<sup>167</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 42.

<sup>168</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 43.

<sup>169</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 45.

<sup>170</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 46.

Vorhabenzulassung durch Gesetz anstatt durch Verwaltungsakt ging, ist offensichtlich, dass die Verwendung eines derart offenen und unspezifischen Begriffs der Planung die vom Gericht selbst eingeforderte Zuordnung nicht mit hinreichender Trennschärfe zu leisten vermag. Dass es sich bei der Planung „um einen komplexen Prozeß der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel“ handelt<sup>171</sup>, trifft beispielsweise für die Raumplanung unzweifelhaft zu. Daran, dass dies für die Genehmigung einzelner Vorhaben, die sonst durch Verwaltungsakt zugelassen werden, in gleichem Maße gilt, dürfen durchaus Zweifel angemeldet werden. Das Gericht könnte den der Planfeststellungsbehörde zustehenden Abwägungs- bzw. Gestaltungsspielraum möglicherweise überschätzt haben.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die fehlende Eindeutigkeit der Zuordenbarkeit von Vorhabenzulassungen durch Plan(feststell)ungsentscheidungen zu Legislative oder Exekutive auch auf weitere Überlegungen gestützt. So hat das Gericht Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Beleg dafür herangezogen, dass der Begriff des (parlamentarischen) Gesetzes nur für den Einzelfall geltende Gesetze gerade nicht von vornherein ausschließt, und zusätzlich auf die durch Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG eröffnete Möglichkeit des Zugriffs auf konkretes individuelles Eigentum unmittelbar durch Gesetz hingewiesen<sup>172</sup>. Dies ist dem Gericht Beleg dafür, dass der parlamentarische Gesetzgeber „durchaus zu einer anlagenbezogenen Fachplanung in der Lage“ ist<sup>173</sup>.

Der Annahme des Gerichts, der „parlamentarische Gesetzgeber ... (vollziehe) mit seiner Entscheidung für oder gegen die planerische Zulassung eines Vorhabens nicht andere Gesetze, insbesondere des Planungsrechts, sondern ... (treffe) eine eigenständige gestaltende Regelung“<sup>174</sup>, wird man allerdings nur mit Einschränkungen zustimmen können. Dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber beispielsweise an das unionsrechtliche Umweltschutzrecht

---

<sup>171</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 46.

<sup>172</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 49.

<sup>173</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 50.

<sup>174</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 50.

gebunden ist, dürfte kaum zu bezweifeln sein. Dass der Gesetzgeber beim Erlass von Gesetzen Bindungen durch höherrangiges Recht, Verfassungs- wie Unionsrecht, unterliegt, ist allerdings keine Sondersituation, sondern nahezu der Regelfall. Sofern man dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Zuordnungsansatz grundsätzlich folgt, dürften die genannten Bindungen des Gesetzgebers bei der planerischen Vorhabenzulassung nicht dazu führen, die vom Bundesverfassungsgericht zugelassene Öffnung für eine Zulassung durch Gesetz in Frage zu stellen.

Vor dem Hintergrund der vorausgehenden Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die planerische Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben eindeutig weder der Legislative noch der Exekutive zuordenbar ist, mutet die folgende Feststellung des Gerichts, dass die Verwaltung den für solche Entscheidungen erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitze und der Gesetzgeber eine solche Entscheidung nur bei Vorliegen guter Gründe im Einzelfall an sich ziehen dürfe<sup>175</sup>, etwas überraschend an. Denn nach dem vom Gericht formulierten Ausgangspunkt, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen, hätte es dann dazu kommen müssen, dass die planerische Vorhabenzulassung eben doch eindeutig eine Aufgabe der Exekutive ist.

Nur auf der Grundlage dieser Zuordnung zur Exekutive sind das Bild der Aufgabe im Einzelfall an sich ziehenden Parlaments und die Statuierung besonderer Voraussetzungen für diesen Aufgabeneintritt systematisch konsistent. Neben dem Vorliegen guter Gründe für den Selbsteintritt des Gesetzgebers wird dieser Selbsteintritt daher einerseits nur soweit reichen können, wie eine Aufgabenübernahme durch das Parlament mit Blick auf die Art der für die abschließende Entscheidung erforderlichen Schritte überhaupt möglich ist, andererseits aber auch soweit reichen müssen, wie für die parlamentarische Aufgabenübernahme erforderlich. Dass auch das Bundesverfassungsgericht von der Notwendigkeit einer solchen Einzelbetrachtung des Gesamtverfahrens der Vorhabenzulassung ausgeht,

---

<sup>175</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 51.

lässt sich daraus entnehmen, dass es „die Planvorbereitung“ als Aufgabe der Exekutive ansieht<sup>176</sup>. Was unter der „Planvorbereitung“ in diesem Sinne zu verstehen ist, hat das Gericht nicht im Einzelnen spezifiziert.

Aus dem Vorstehenden lassen sich zwei Prüfungsebenen ableiten, denen bei der Vorbereitung von Maßnahmengesetzen zur Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten Rechnung zu tragen ist:

- Die Zulässigkeit der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz als solche (unten VI.1.) und
- die Ausgestaltung des Verfahrens (unten VI.2.).

## **1. Zulässigkeit der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz**

Die Zulassung eines Verkehrsinfrastrukturvorhabens durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz anstatt durch einen Verwaltungsakt setzt nach der vom Bundesverfassungsgericht in der Südumfahrung Stendal-Entscheidung gebrauchten Formulierung das Bestehen „guter Gründe“ voraus<sup>177</sup>. Kriterien für eine Abgrenzung „guter“ Gründe von „weniger guten“ Gründen nennt das Gericht nicht, sondern verweist auf einen diesbezüglich bestehenden Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers<sup>178</sup>.

Als konkreten Fall eines „guten Grundes“ erwähnt das Gericht die Konstellation, dass „die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist“<sup>179</sup>. Den weiteren Entscheidungsgründen wird man entnehmen können, dass der Gesetzgeber sowohl das mit der Entscheidung durch Gesetz verfolgte Ziel als auch die

---

<sup>176</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 47.

<sup>177</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 51.

<sup>178</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 51. Dass das Gericht keinerlei Kriterien für die Abgrenzung zwischen „guten“ und schlechten“ Gründen nennt, bemängelt auch *Fritz Ossenbühl*, Der Gesetzgeber als Exekutive, in: *Erbguth/Oebbecke u.a., Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geb., 2000*, S. 183 (189).

<sup>179</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 51.

Gründe darlegen muss, aus denen dieses Ziel nicht auch in der Regelkonstellation der Entscheidung durch eine Planfeststellungsbehörde erreicht werden kann<sup>180</sup>. Das gesetzgeberische Ziel muss sich auf das konkrete Vorhaben beziehen, etwa dessen besondere Eilbedürftigkeit zur Erreichung von Gemeinwohlzielen. Der allgemeine Wunsch, Verkehrsvorhaben in Deutschland schneller zu verwirklichen, dürfte demgegenüber nicht ausreichen. Die dem Gesetzgeber abverlangte Darlegungslast ist gering. Es reicht aus, dass seine Annahmen vertretbar sind<sup>181</sup>.

Die dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung auferlegten Schranken zur Formulierung „guter Gründe“ zur Übernahme einer Zulassungsentscheidung sind mithin niedrig<sup>182</sup>. Im neueren Schrifttum wird davon ausgegangen, dass wegen des Legitimationsvorsprungs der Legislative gegenüber der Exekutive grundsätzlich jede Frage einer Entscheidung des Parlaments in Form eines Gesetzes zugänglich ist und dass in diesem Verhältnis die maßgebende Grenze allein durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG definiert wird<sup>183</sup>.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung den Maßstab der „guten Gründe“ für „ein Gesetz, das sich von vornherein nur an eine oder mehrere konkrete Personen richtet und diese in ihren Grundrechten beschränkt“, deutlich verschärft. Dies leitet das Gericht aus der rechtsstaatlichen und grundrechtsschützenden Funktion des Grundsatzes der Gewaltenteilung ab.<sup>184</sup> Ergänzend weist das Gericht darauf hin, dass der durch den Grundsatz der Gewaltenteilung erfolgende Vorbehalt, dass Einzelfallentscheidungen durch die Exekutive getroffen werden, der Durchsetzung durch die Entscheidung betroffener grundrechtlich geschützter Interessen durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes dient. Durch die

---

<sup>180</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 58, 60 ff.

<sup>181</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 61.

<sup>182</sup> Zutreffend *Fritz Ossenbühl*, Der Gesetzgeber als Exekutive, in: Erbguth/Oebbecke u.a., Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geb., 2000, S. 183 (188 f.).

<sup>183</sup> *Thomas Groß*, Die asymmetrische Funktionenordnung der demokratischen Verfassung, *Der Staat* 55 (2016), S. 489 (500 ff.)

<sup>184</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 127.

Wahl der Gesetzesform anstatt eines administrativen Akts werde der gegenüber der Verfassungsbeschwerde einen umfassenderen Prüfungsmaßstab aufweisende fachgerichtliche Rechtsschutz ausgeschlossen und könnten Verfahrensrechte nur auf einer zurückgezogenen Linie verwirklicht werden.<sup>185</sup>

Für den Erlass eines solchen, konkret adressierten Gesetzes an Stelle einer Entscheidung der Verwaltung stellt das Bundesverfassungsgericht erhöhte Anforderungen an das Vorliegen von Rechtfertigungsgründen. In diesem Fall muss „ein zwingendes Regelungsbedürfnis für den singulären Sachverhalt“ bestehen. Dies ist nicht schon dann gegeben, wenn die Entscheidung mit der unmittelbaren demokratischen Legitimation des parlamentarischen Gesetzgebers unterfüttert werden soll<sup>186</sup>, sondern soll „insbesondere „der Fall (sein), wenn Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG andernfalls in ein unauflösliches Spannungsverhältnis zu anderen Grundsätzen der Verfassung geriete, etwa zu dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) sowie dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und dem aus ihnen abgeleiteten Vorbehalt des Gesetzes“<sup>187</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese verschärften Maßstäbe sich weitgehend mit dem Verbot des Einzelfallgesetzes durch Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG decken. Im konkreten Fall konnte das Gericht diese Verfassungsbestimmung jedoch nicht heranziehen, weil ein Gesetz, das an Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG hätte gemessen werden können, gerade nicht vorlag.<sup>188</sup> Ob dann, wenn auf ein vorliegendes Gesetz Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG angewendet werden kann, ein Rückgriff auf den Grundsatz der Gewaltenteilung unterbleibt oder dieser neben Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG angewendet wird, ist unklar. Bei genauerer Analyse wird man allerdings wohl davon auszugehen haben, dass sich die durch den Gewaltenteilungsgrundsatz und Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG formulierten Anforderungen zwar „weitgehend“, aber nicht vollständig decken. Der

---

<sup>185</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 128 ff.

<sup>186</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 142.

<sup>187</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 127.

<sup>188</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 131.

Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG gebietet, dass „nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist“, sondern das Gesetz auch auf (zukünftige) weitere Fälle angewendet werden kann<sup>189</sup> (im Einzelnen oben II.1.). Die erhöhten Rechtfertigungsanforderungen durch „zwingende Regelungsgründe“ gelten hingegen für an einzelne Personen konkret adressierte und diese in ihren Grundrechten beschränkende Gesetze. Der Kreis dieser Gesetze dürfte enger sein als der der unter Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG fallenden Einzelfallgesetze.

Denn der im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall in Rede stehende Normtypus ist vom Gericht dahingehend beschrieben worden, dass es sich um eine gebundene Entscheidung handelte, bei der dem Gesetzgeber lediglich die Prüfung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen verblieb, bei deren Vorliegen er die beantragte Entscheidung zu erlassen, anderenfalls sie zu versagen hatte<sup>190</sup>. Eine Grundrechtsbeschränkung, die Voraussetzung für die Anlegung des verschärften Rechtfertigungsmaßstabs ist, kann in dieser Konstellation nur dadurch eintreten, dass die beantragte Entscheidung, auf deren Erteilung bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen ein grundrechtlicher Anspruch besteht, versagt wird<sup>191</sup>.

Die spezifische Rationalität parlamentarischer Entscheidung, die Mehrheitsentscheidung, sieht das Gericht für diesen Entscheidungstypus grundsätzlich nicht aufrufbar<sup>192</sup>. Die der Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung immanente Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers bestehe nicht<sup>193</sup>. Wie ausgeführt (oben VI.) bewertet das Bundesverfassungsgericht diese Frage für durch Gesetz erfolgte planerische Vorhabenzulassungen entgegengesetzt. Daher wird man davon ausgehen müssen, dass die konkrete Adressierung eines grundrechtseingreifenden

---

<sup>189</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 1959 – 1 BvL 10/55 –, juris Rdnr. 17 ff.; Urt. v. 29. 11. 1961 – 1 BvR 148/57 –, juris Rdnr. 16; Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67 –, juris Rdnr. 86; Urt. v. 2. 3. 1999 – 1 BvL 2/91 –, juris 124.

<sup>190</sup> BVerfG, Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 137 f.

<sup>191</sup> BVerfG, Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 146.

<sup>192</sup> BVerfG, Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 142.

<sup>193</sup> BVerfG, Beschl. v. 30. 6. 2015 – 2 BvR 1282/11 –, juris Rdnr. 140.



Gesetzes, für die das Bundesverfassungsgericht den verschärften Rechtfertigungsmaßstab des „zwingenden Regelungsbedürfnisses“ anlegt, für die Genehmigung von Verkehrsvorhaben durch Gesetz nicht gegeben ist. Es bleibt daher bei der Geltung des Rechtfertigungsmaßstabs der „guten Gründe“.

Kriterien, anhand derer der Kreis verfassungsrechtlich hinreichender „guter Gründe“ bestimmt werden könnte, sind der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht trennscharf zu entnehmen. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung sind für das Gericht lediglich zwei klare Grenzsteine erkennbar:

Erstens muss der Gesetzgeber zur Treffung einer sachangemessenen eigenen Entscheidung in der Lage sein, was nicht mehr der Fall wäre, wenn die Erreichung des verfolgten Ziels nur um den Preis der Aufgabe der Sachangemessenheit zu erreichen wäre.

Zweitens muss sich das gesetzgeberisch verfolgte Ziel innerhalb der grundsätzlichen Verteilung der Aufgaben zwischen Legislative und Exekutive bewegen. In der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts darf der Gesetzgeber „nicht generell eine Kompetenz zur Zulassung von Verkehrsvorhaben anstelle der Verwaltung“ in Anspruch nehmen<sup>194</sup>. Denn nach der vom Gericht beschriebenen Zuordnung handelt es sich bei der planerischen Vorhabenzulassung um eine Aufgabe der Exekutive (oben VI.). Hieraus wird man zunächst entnehmen müssen, dass eine generelle Übernahme der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch den Gesetzgeber anstatt der Verwaltung verfassungsrechtlich kaum möglich wäre. Nicht von vornherein ausgeschlossen sein dürfte es hingegen, ein Portfolio von mehreren Vorhaben zusammenzustellen, die im Wege von Maßnahmengesetzen zugelassen werden sollen. Im Südumfahrung Stendal-Beschluss hat es das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet, dass das konkret zur Entscheidung gestellte Vorhaben vom Gesetzgeber in einem Zusammenhang mit anderen Vorhaben durch eine Legalplanung ausgewählt

---

<sup>194</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 55.

worden war<sup>195</sup>. Zu beachten ist allerdings, dass die Auswahl der in das Portfolio eingestellten Vorhaben und die Begründung dieser Einstellung strikt einzelfallbezogen erfolgen müssen. Es muss sich immer um „einzelne, besonders ausgewählte“ Vorhaben handeln<sup>196</sup>. Für jedes einzelne Projekt müssen „gute Gründe“ zur Übernahme einer Zulassungsentscheidung durch den Gesetzgeber vorliegen und dargelegt werden. Die Rechtfertigungsanforderungen, die durch das Kriterium des Vorliegens „guter Gründe“ formuliert werden, gehen nicht über diejenigen hinaus, die bereits Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG vorgibt (zu ihnen oben II.3.).

Wenn der Koalitionsvertrag die Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetze für fünf Pilotprojekte<sup>197</sup> avisiert, so kann diese Pilotfunktion wohl nur in der Weise verstanden werden, dass erprobt werden soll, in welchen organisatorischen und prozeduralen Arrangements verfassungsrechtlich tragfähige Ziele in Form von Maßnahmengesetzen verwirklicht werden können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sowohl für die Pilotprojekte als auch für eventuelle Folgeprojekte jeweils die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Entscheidung durch den Gesetzgeber erfüllt sein müssen.

## **2. Ausgestaltung des Verfahrens**

Geht man davon aus, dass die Übernahme von Schritten der Zulassung von Verkehrsvorhaben durch den Gesetzgeber einerseits nur soweit reichen kann, wie eine Aufgabenübernahme durch das Parlament mit Blick auf die Art der für die abschließende Entscheidung erforderlichen Schritte überhaupt möglich ist<sup>198</sup>, andererseits aber auch soweit reichen muss, wie es für die

---

<sup>195</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 55.

<sup>196</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 55.

<sup>197</sup> Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 75.

<sup>198</sup> Im Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Übernahme von Verfahrensschritten in einem Verfahren der Vorhabenzulassung durch den Gesetzgeber als unzulässige Verletzung des Kernbereichs der Exekutive ansehend

parlamentarische Aufgabenübernahme erforderlich ist (oben VI.), so sind im Folgenden die bis zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses erforderlichen Schritte darauf zu prüfen, ob sie funktional nur von der Exekutive wahrgenommen werden können oder ob eine Verlagerung der einzelnen Schritte auf das Parlament unter Beachtung der spezifischen Anforderungen des jeweiligen Schrittes möglich wäre. Dabei handelt es sich notwendigerweise um eine Typisierung von Verfahrensschritten und Verfahrensrollen.

### a) Verfahrensschritte

Unter dieser Maßgabe lassen sich die wesentlichen Schritte wie folgt skizzieren:

- Das **Raumordnungsverfahren** dient dazu, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen (§ 15 Abs. 1 S. 2 ROG). Da die Prüfung der Raumverträglichkeit der eigentlichen Vorhabenplanung, wie sie durch ein Maßnahmengesetz erfolgt, vorausliegt und eine integrierte Prüfung der Belange der Raumordnung in einem zweistufig ausgestalteten Planfeststellungsverfahren – wie vom „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ empfohlen<sup>199</sup> – wesentlich weitgreifendere Überlegungen erfordern würde, wird dieser Fragenkreis im Folgenden nicht behandelt. In Dänemark ist eine gesonderte Raumverträglichkeitsprüfung nicht vorgeschrieben, sondern erfolgt in dieser Form nur auf politische Entscheidung im Einzelfall.
- Nach § 16 Abs. 1 FStrG bestimmt das Bundesministerium für Verkehr im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und die **Linienführung** der Bundesfernstraßen. Eine

---

etwa *Hartmut Maurer*, Der Verwaltungsvorbehalt, VVDStRL 43 (1985), S. 134 (159).

<sup>199</sup> Innovationsforum Planungsbeschleunigung, Abschlussbericht, 2017, S. 28, [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile).

ähnliche Vorschrift findet sich in § 13 WaStrG für die Linienbestimmung von Bundeswasserstraßen. Die Linienbestimmung ist der Planfeststellung vorgelagert. Sie hat den Charakter einer die endgültige Planung vorbereitenden Grundentscheidung. Mit der Linienbestimmung wird die Linienführung der Straße allgemein bestimmt: Sie regelt ihren grundsätzlichen Verlauf zwischen den vorgesehenen Anfangs- und Endpunkten und daher lediglich die ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften und Grundstücken. Die Planfeststellungsbehörde verfügt noch über einen weiten Spielraum beispielsweise hinsichtlich der konkreten Trassenführung und der Festlegung der Ausbaumerkmale.<sup>200</sup> Gleichwohl ist die Linienbestimmung bereits in einem großflächigen Maßstab auf einen Ausgleich der verschiedenen Belange unter Einschluss der Umweltbelange gerichtet.<sup>201</sup> So sind nach § 16 Abs. 2 S. 1 FStrG, § 13 Abs. 1 S. 2 WaStrG bei der Bestimmung der Linienführung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Einzubeziehen sind auch private Belange, soweit sie auf dieser Stufe erkennbar sind.<sup>202</sup> Bereits auf der Ebene der Linienbestimmung sind darüber hinaus die in Betracht kommenden Planungsalternativen einzubeziehen. Gemäß § 47 Abs. 1 und 2 UVPG ist für die Linienbestimmung die Durchführung einer UVP nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens obligatorisch, sofern nicht bereits in einem Raumordnungsverfahren die Umweltverträglichkeit geprüft wurde.

- Vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens hat die Planfeststellungsbehörde gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG gegenüber dem

---

<sup>200</sup> BVerwG, Urt. v. 26. 6. 1981 – 4 C 5/78 –, juris Rdnr. 19; Urt. v. 28. 2. 1996 – 4 A 27/95 –, juris Rdnr. 43; Beschl. v. 29. 1. 2001 – 4 B 87/00 –, juris Rdnr. 4.

<sup>201</sup> BVerwG, Urt. vom 10. 4. 1997 – 4 C 5/96 –, juris Rdnr. 38.

<sup>202</sup> *Werner Hoppe/Hans Schlarmann/Reimar Buchner/Markus Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben*, 4. Aufl. 2011, Rdnr. 416.

Vorhabenträger darauf hinzuwirken, dass dieser eine den Anforderungen dieser Vorschrift genügende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, wobei der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben und das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung mitgeteilt werden soll.

- Das Planfeststellungsverfahren beginnt gem. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG mit dem Eingang des Antrags auf Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde<sup>203</sup>. Die Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen im planfeststellungsrechtlichen Sinne liegt in der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde. Dementsprechend bedeutet die nach § 73 Abs. 2 VwVfG für die Eröffnung des Anhörungsverfahrens erforderliche Vollständigkeit des Plans nur die Vollständigkeit im anhörungsrechtlichen Sinne. Diese Prüfung obliegt der Anhörungsbehörde.
- Diese fordert innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, ausgelegt wird (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Die Weiterleitung der Unterlagen durch die Anhörungsbehörde muss spätestens einen Monat nach Vorliegen vollständiger Unterlagen erfolgen (§ 73 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Anschließend haben die Gemeinden nach § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG drei Wochen Zeit, die Auslegung zu veranlassen. Diese nimmt einen Monat in Anspruch (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG), während sich die Frist zur Formulierung von Einwendungen auf die beiden unmittelbar darauffolgenden Wochen erstreckt (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Geht ein Vorhaben mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung einher, gelten längere Fristen für die Einwendungen und Stellungnahmen. Nach § 21 Abs. 2 UVPg können sie innerhalb eines Monats nach Ablauf der

---

<sup>203</sup> Vgl. *Werner Neumann/Christoph Külpmann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 73 Rdnr. 15.

Auslegungsfrist erhoben werden; sofern die ausgelegten Unterlagen von erheblichem Umfang sind, kann die Anhörungsbehörde eine noch längere, maximal dreimonatige Äußerungsfrist festsetzen.

- Ausweislich § 73 Abs. 6 VwVfG ist nach Ablauf der Einwendungsfrist durch die Anhörungsbehörde ein Erörterungstermin zur Erörterung der erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen durchzuführen. Gemäß § 18a Nr. 1 AEG ist der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes fakultativ. Entsprechendes gilt nach § 17a Nr. 1 FStrG, § 14a Nr. 1 WaStrG. Die Pflicht zur Durchführung einer den Anforderungen auch des § 73 Abs. 6 VwVfG genügenden Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben nach § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG vermag hieran nichts zu ändern, da die fachgesetzliche Fakultativstellung des Erörterungstermins den allgemeinen Vorschriften des UVPG vorgeht<sup>204</sup> (zur Frage, ob eine mündliche Erörterung unionsrechtlich geboten ist, unten VI.2.b.dd).
- § 73 Abs. 9 VwVfG sieht vor, dass die abschließende Stellungnahme der Anhörungsbehörde spätestens einen Monat nach Abschluss des Erörterungstermins an die Planfeststellungsbehörde weitergeleitet wird. Da die Planfeststellungsbehörde nicht zur Teilnahme am Erörterungstermin verpflichtet ist, hat sie nicht zwingend Kenntnis von den dort vorgetragenen Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen des Vorhabenträgers sowie von deren Bearbeitungsstand. Auf Grundlage der Stellungnahme muss die Planfeststellungsbehörde in der Lage sein, die verfahrensabschließende Entscheidung zu treffen, die eine Abwägung aller vorhabenrelevanten Belange einschließt.
- Der Planfeststellungsbehörde obliegt es, zunächst die rechtlichen Bindungen für die zu treffende Entscheidung als Begrenzungen des Abwägungsspielraums zu ermitteln. Solche können sich auf der Grundlage des ermittelten abwägungsrelevanten Sachverhalts aus einer Vielzahl von Vorschriften ergeben, insbesondere auch aus den

---

<sup>204</sup> *Ekkehard Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 9 UVPG Rdnr. 8 (Stand: Jan. 2014).

unionsrechtlichen Regelungen des Naturschutzrechts, Wasserrechts etc.

- Anschließend hat die Planfeststellungsbehörde die ermittelten Belange und öffentlichen Interessen zu gewichten und abwägend zu einem Ausgleich zu bringen, der Ausdruck in dem verfahrensabschließenden Planfeststellungsbeschluss findet. Dabei beschränkt sich die Aufgabe der Planfeststellungsbehörde zwar auf ein Nachvollziehen der abwägenden Entscheidung des Vorhabenträgers, durch die die Planfeststellungsbehörde jedoch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernimmt<sup>205</sup>. Diese nachvollziehende Abwägung ist daher nicht identisch mit einer bloßen Kontrolle des Konzepts des Vorhabenträgers auf das Vorliegen von Abwägungsfehlern. Vielmehr hat die Planfeststellungsbehörde eine eigene Abwägung durchzuführen, die entweder zur Ablehnung des Antrags auf Planfeststellung oder zum Erlass eines dem Antrag entsprechenden Planfeststellungsbeschlusses oder zu einer Modifizierung der vom Vorhabenträger vorgenommenen Abwägung führt.<sup>206</sup>

## **b) Übernahme von Verfahrensschritten durch den Deutschen Bundestag**

Auf der Grundlage der vorstehend vorgenommenen Strukturierung der Schritte bis zur abschließenden Entscheidung über die Zulassung eines Verkehrsinfrastrukturprojekts ist im Folgenden zu untersuchen, wie hinsichtlich dieser Schritte die Verfahrensrollen zwischen dem Deutschen Bundestag und anderen Akteuren in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Weise verteilt werden können und wie für Schritte, die vom Parlament übernommen werden können, der Verfahrensablauf im Parlament angelegt sein könnte. Hierfür erscheint es sinnvoll, die Verfahrensschritte in mehreren Blöcken zusammenzufassen. Da die Anforderungen an die übrigen Schritte möglicherweise von den

---

<sup>205</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 6. 2. 2013 – 8 C 10943/12 –, juris Rdnr. 25; VGH München Urteil vom 24. Mai 2011 – 22 A 10.40049 –, juris Rdnr. 28.

<sup>206</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 6. 2. 2013 – 8 C 10943/12 –, juris Rdnr. 26 f.

Anforderungen an die zu treffende Abwägungsentscheidung als Kern der Planfeststellung beeinflusst werden, soll mit dem Block „Abwägung“ begonnen werden.

### **aa) Abwägung**

Nach der vom Bundesverfassungsgericht im Südumfahrung Stendal-Beschluss vorgenommenen Bewertung ist die planerische Abwägung als abschließende Entscheidung über die Zulassung eines Verkehrsvorhabens und dessen Gestaltung einer Verlagerung auf den Gesetzgeber zugänglich<sup>207</sup>.

Die Anforderungen lassen sich im Wesentlichen den Ausführungen des Gerichts zu den durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung eines Maßnahmengesetzes vorgegebenen Maßstäben entnehmen (oben III.2.), die allerdings auch allgemein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung entsprechen<sup>208</sup>:

Danach hat der Gesetzgeber

- den für die Planungsentscheidung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln,
- die sich aus diesem Sachverhalt ergebenden sachlich beteiligten Belange und Interessen in die Abwägungsentscheidung einzubeziehen und
- die Belange und Interessen umfassend und „nachvollziehbarer Weise“ gegeneinander abzuwägen<sup>209</sup>.

Die beiden ersten Schritte – Sachverhaltsermittlung, Herausarbeitung der relevanten Belange und Interessen – sind der eigentlichen Abwägungsentscheidung vorausliegende Verfahrensschritte, auf die noch eingegangen werden wird (unten VI.2.b.cc). An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, dass es das Bundesverfassungsgericht zwar für zulässig

---

<sup>207</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 50.

<sup>208</sup> Vgl. nur *Jan Ziekow*, Abwägung, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 6 Rdnr. 5.

<sup>209</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 68.



erachtet hat, dass der Gesetzgeber seiner Abwägung das von einer Planungsgesellschaft zusammengestellte Abwägungsmaterial zugrunde legt – sofern er sich diese Ermittlungen „zu eigen gemacht“ hat<sup>210</sup>.

Allerdings gilt dies nicht für die Durchführung der Abwägung selbst und die Formulierung der verfahrensabschließenden Entscheidung. Hierfür fordert das Bundesverfassungsgericht, dass die Abwägung durch den Gesetzgeber selbst durchgeführt wird<sup>211</sup>. Keinesfalls reicht es daher aus, dass eine Behörde oder eine für diese Aufgabe eingesetzte Planungsgesellschaft die Abwägung vollständig selbst durchführt und dem Bundestag nur zur abschließenden Bestätigung vorlegt. In diesem Fall würde es sich nicht mehr um eine Planungsentscheidung des Parlaments selbst handeln. Dass sich der Bundestag selbst mit der Abwägung der verschiedenen öffentlichen und privaten Belange auseinandergesetzt hat, muss aus dem Verfahren im Parlament und/oder der verfahrensabschließenden Entscheidung deutlich werden. Das Bundesverfassungsgericht hat es insoweit als ausreichendes Indiz angesehen, dass die Ausschüsse des Bundestages zusätzlich zu der Sachverhaltszusammenstellung durch die Planungsgesellschaft auch eigene Ermittlungen durchgeführt hatten<sup>212</sup>.

Hieraus wird man entnehmen können, dass der Gesetzgeber für die Vorbereitung der von ihm zu treffenden Abwägungsentscheidung durchaus auf vorbereitende Unterstützung zurückgreifen kann. Auch in der derzeitigen Planungspraxis kommt es vor, dass die Planfeststellungsbehörde auf eine entsprechend gründlich erstellte abschließende Stellungnahme der Anhörungsbehörde zurückgreift und diese in den Planfeststellungsbeschluss übernimmt<sup>213</sup>. Es wäre deshalb als zulässig anzusehen, dass von einer anderen Stelle die in die Abwägungsentscheidung einzubeziehenden Belange

---

<sup>210</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 72.

<sup>211</sup> Zu diesem Erfordernis BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 77.

<sup>212</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 72.

<sup>213</sup> Vgl. *Jan Ziekow/Christian Bauer/Ingo Hamann/Jan Porth/Lucia Scharpf/Tim Vallée*, Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, August 2018, sub 2.3.2.6.

vorstrukturiert sowie in ihren Gewichten und ihrer Bedeutung für die zu treffende Entscheidung dargestellt werden. Dies beinhaltet auch den *Entwurf* der Abwägungsentscheidung selbst. Damit die Notwendigkeit, dass das Parlament die Entscheidung inhaltlich verantwortet, deutlich wird, empfiehlt es sich dabei, unterschiedliche Abwägungsoptionen mit ihren jeweiligen Konsequenzen für die zu treffende Entscheidung zu beschreiben und zu begründen. Derartige „Entscheidungsbaum-Verfahren“ dürften IT-gestützt darstellbar sein. Die Auswahl aus verschiedenen Abwägungsoptionen und der entsprechenden Fassung der verfahrensabschließenden Entscheidung ist dann vom Parlament selbst zu treffen.

Bei einer solchen Vorgehensweise steht in jedem Fall rechtssicher fest, dass die Entscheidung über den Inhalt des Maßnahmengesetzes durch das Parlament selbst getroffen worden ist. Gleichzeitig ermöglicht eine solche Vorgehensweise die Integration in die allgemeine Verfahrensweise des Deutschen Bundestags mit Verlagerung der die Plenarentscheidung vorbereitenden Sacharbeit in die Ausschüsse. Die vom federführenden Ausschuss, hier dem Verkehrsausschuss, gewählte Abwägungsoption ist in ihrem Verhältnis zu anderen möglichen Optionen für die Abgeordneten in der Plenarentscheidung transparent und selbstständig bewertbar, so dass die Abwägungsentscheidung dem Parlament als Ganzes zugerechnet werden kann.

## **bb) Vorbereitende Verfahrensschritte**

Bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens in behördlicher Verantwortung sind Schritte, die dem Beginn dieses Verfahrens vorausgehen, bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen die Linienführung und die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (oben VI.2.a).

### **(1) Linienführung**

Die Linienführung bzw. Trassenentscheidung als die endgültige Planung vorbereitende Grundentscheidung bewegt sich einerseits auf einer noch

konzeptionellen Planungsebene<sup>214</sup>, ist andererseits aber bereits konkret genug, um die berührten privaten und öffentlichen Belange – soweit auf dieser Ebene bereits erkennbar – zu einem abwägenden Ausgleich zu bringen<sup>215</sup>. Da es möglich ist, die das Vorhabenzulassungsverfahren abschließende, erheblich komplexere Abwägungsentscheidung dem Parlament zu übertragen (oben VI.2.b.aa), wäre dies auch für die Entscheidung über die Linienführung möglich. Allerdings handelt es sich um eine lediglich vorbereitende Entscheidung ohne Grundsatzcharakter, für die eine Übertragung auf das Parlament wenig sinnvoll erscheint. Wichtiger wäre in der vorbereitenden Phase eine grundsätzliche Befassung des Parlaments mit dem Verkehrsinfrastrukturprojekt, z. B. in Gestalt eines „Vorschaltbeschlusses“ (dazu unten VI.3.b und c).

## **(2) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die frühe, bereits vor Einreichung eines Genehmigungsantrags erfolgende Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG ist weder verfassungs- noch unionsrechtlich geboten. Es wäre daher rechtlich möglich, bei der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten.

Dass ein solcher Verzicht die Akzeptanz des Rückgriffs auf das Instrument der Legalplanung stärken würde, darf bezweifelt werden. Insoweit darf darauf hingewiesen werden, dass die gerichtliche Überprüfbarkeit der Zulassungsentscheidung durch Gesetz auf Antrag individuell betroffener Kläger und mehr noch von Umweltvereinigungen im Vergleich zu einem Planfeststellungsbeschluss stark reduziert ist (oben V.). Ist eine Übernahme der Planungsaufgabe durch den Gesetzgeber gerade auf Einzelfälle mit spezifischer Gemeinwohlrelevanz beschränkt (oben VI.1.), so korrespondiert dem – zumindest idealtypisch – ein hohes Interesse der Öffentlichkeit, frühzeitig über das Projekt informiert zu werden und sich hierzu äußern zu

---

<sup>214</sup> *Hans Aschermann*, Wasserstraßen, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 16 Rdnr. 60.

<sup>215</sup> BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 – 4 C 5/96 –, juris Rdnr. 38 ff.

können. Soweit man die Planung von Verkehrsvorhaben durch Maßnahmengesetz zumindest auch als Chance begreift, die unmittelbare demokratische Legitimation des Parlaments – in Abgrenzung zur abgeleiteten Legitimation der Exekutive – einzusetzen, um über wesentliche Fragen der Verkehrsinfrastrukturplanung in einem politischen Diskurs zu sprechen, würde einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine hohe Bedeutung zukommen.

Dies legt es nahe, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zumindest nicht vollständig – wie es dem Konzept des § 25 Abs. 3 VwVfG entsprechen würde – dem Vorhabenträger zu überlassen. Vielmehr könnte eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Parlament selbst durchgeführt werden, soweit es die grundlegenden Fragen des Vorhabens anbetrifft.

Entsprechend der erhöhten Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer Vorhabenzulassung durch Gesetz sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung so frühzeitig durchgeführt werden, dass einerseits konkrete Betroffenheiten schon ableitbar sind – sonst ist es schwierig, Bürgerinnen und Bürger für eine Beteiligung zu aktivieren –, zum anderen aber möglichst wenig Vorfestlegungen erfolgt sind.

Nicht sinnvoll ist es hingegen, dass sich eine durch das Parlament durchgeführte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit den Einzelheiten des Vorhabens befasst. Nach dem Leitbild des § 25 Abs. 3 VwVfG ist der Vorhabenträger wesentlich besser in der Lage, sein eigenes Projekt darzustellen, zu diskutieren und für Akzeptanz zu werben. Große Vorhabenträger wie die DB Netz AG verfügen über eine große Erfahrung in der Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Interesse einer möglichst konfliktfreien und zügigen Projektrealisierung auch dann genutzt werden sollte, wenn die verfahrensabschließende Zulassungsentscheidung durch Gesetz getroffen wird.

### **cc) Verfahren nach Planeinreichung**

„Die Planvorbereitung“, d. h. das Verfahren zwischen Einreichung der Antragsunterlagen und der verfahrensabschließenden Abwägungsentscheidung, ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als

Aufgabe der Exekutive bezeichnet worden<sup>216</sup>. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich bei dieser Vorbereitung um kernexekutive Tätigkeiten handelt, deren Übernahme durch das Parlament von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig wäre<sup>217</sup>.

Denn die in einem Planfeststellungsverfahren behördlicherseits durchzuführenden Schritte, die Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen, die erforderlichenfalls weitere Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts, die Auswertung der Ergebnisse eines Anhörungsverfahrens hinsichtlich der Relevanz für die Vorhabenplanung, die Zusammenstellung der abwägungserheblichen Belange und Interessen sowie deren Gewichtung, die Prüfung der Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben sowie die Prüfung der Beachtung aller gesetzlichen Anforderungen an den UVP-Bericht, setzen ein so hohes Maß an entsprechenden Fachkenntnissen voraus, dass sie funktional nur von der Exekutive wahrgenommen werden können. Diese Zuordnung entspricht im Wesentlichen der Situation in Dänemark, wo das Ministry of Transport, Building and Housing die inhaltliche Prüfung durchführt.

Eine mögliche Alternative bestünde in der Errichtung einer Planungsgesellschaft des Bundes, die – ausgestattet mit den notwendigen personellen und sächlichen Ressourcen – die vorgenannten Elemente der Planvorbereitung bearbeitet.

#### **dd) Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wie ausgeführt (oben V.2.) sind weder die Aarhus-Konvention noch das EU-Recht, namentlich die UVP-Richtlinie, strikt auf Vorhabenzulassungen durch Maßnahmengesetze anzuwenden, sofern das hierfür geltende Verfahren beachtet worden ist. Gemäß Art. 2 Abs. 5 UVP-RL müssen allerdings auch bei einer Ausnahme für eine legislative Projektzulassung im Einzelfall weiterhin „die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden“. Dies gilt ausweislich

---

<sup>216</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 47.

<sup>217</sup> Einen Übergriff in den Kernbereich der Exekutive verneinend *Christian Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 125 ff.

Erwägungsgrund 24 RL 2014/52/EU auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung als eigenständiges Ziel der UVP-RL.

Daher sollte man zur Vermeidung eines Verstoßes gegen Unionsrecht davon ausgehen, dass das in Art. 6 Abs. 2 UVP-RL enthaltene Gebot, der Öffentlichkeit frühzeitig die dort aufgeführten Informationen zur Verfügung zu stellen, ebenso beachtet werden muss wie die Pflicht zur Zugänglichmachung der in Art. 6 Abs. 3 UVP-RL genannten Unterlagen. Ebenso muss die Öffentlichkeit die Gelegenheit haben, sich auf der Grundlage dieser Informationen und Unterlagen zu dem zur Genehmigung gestellten Vorhaben zu äußern und Stellungnahmen abzugeben, bevor die Genehmigungsentscheidung getroffen wird (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL). Die Anhörung der individuell betroffenen Grundstückseigentümer und Gemeinden ist auch verfassungsrechtlich geboten<sup>218</sup>. Art. 6 Abs. 7 UVP-RL gibt für die Konsultation der Öffentlichkeit zum UVP-Bericht eine Frist von mindestens 30 Tagen vor.

Eine Erörterung des Vorhabens, seiner Umweltauswirkungen und der eingereichten Stellungnahmen in Form einer mündlichen Anhörung ist EU-rechtlich nicht obligatorisch. Art. 6 Abs. 5 UVP-RL überlässt es vielmehr den Mitgliedstaaten, ob sie eine solche Anhörung vorsehen oder sich auf ein Verfahren mit lediglich schriftlichen Stellungnahmen beschränken wollen.

Verpflichtend ist hingegen die gebührende Berücksichtigung der durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erhaltenen Informationen im Genehmigungsverfahren (Art. 8 UVP-RL). Darüber hinaus müssen die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Art und Weise des Umgangs mit diesen Ergebnissen bei der Entscheidungsfindung der Öffentlichkeit nach der Entscheidung über die Genehmigungserteilung oder -versagung zugänglich gemacht werden (Art. 9 Abs. 1 lit. b UVP-RL).

Für die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich zumindest an den zentralen vorstehend genannten Elementen orientiert, wären bei der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetze drei Varianten denkbar, nämlich die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch

---

<sup>218</sup> BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 68.

- den Vorhabenträger oder eine Tochtergesellschaft desselben,
- eine Behörde oder
- den Bundestag selbst.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Falle Südumfahrung Stendal die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine Tochtergesellschaft des Vorhabenträgers nicht beanstandet. EU-Recht schließt es nicht aus, dass der Projektträger und die nach mitgliedstaatlichem Recht zuständige Behörde identisch sind. Art. 9a S. 2 UVP-RL untersagt diese Identität nicht, sondern fordert in diesem Fall lediglich eine „angemessene Trennung“ nicht vereinbarer Funktionen. Hieraus wird man schließen können, dass die Errichtung einer Tochtergesellschaft zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zulässig wäre.

Unter Zugrundelegung des Ansatzes des Bundesverfassungsgerichts, dass „die Planvorbereitung“ Sache der Exekutive ist, ließe sich die Öffentlichkeitsbeteiligung auch behördlicherseits durchführen. Zu denken wäre insbesondere an die Anhörungsbehörden, die bei einem von einer Planfeststellungsbehörde durchgeführten Planfeststellungsverfahren für das Anhörungsverfahren zuständig sind. Für Bundesfernstraßen und Eisenbahnen des Bundes sind dies derzeit noch die für das Anhörungsverfahren zuständigen Landesbehörden, meist die Mittelbehörden, für die Bundeswasserstraßen die Generaldirektion Wasser und Schifffahrt.

Obwohl in Dänemark die Entscheidung über die Zulassung eines Verkehrsvorhabens durch ein vom Parlament beschlossenes Construction Law getroffen wird, wird die Öffentlichkeitsbeteiligung ausnahmslos durch eine Behörde durchgeführt, bei größeren Vorhaben durch das Ministry of Transport, Building and Housing, bei kleineren Vorhaben durch die jeweils zuständige nachgeordnete Behörde.

Zwingend ist die Zuordnung der Aufgabe Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Behörde allerdings nicht. Soweit die Öffentlichkeitsbeteiligung UVP-rechtlich geboten ist, steht sie nicht nur im Dienste der Verbreiterung der Informationsgrundlage für die zu treffende Entscheidung, sondern verfolgt darüber hinausgehende Zwecke. Diese weitergehenden Zwecke, nämlich die

Steigerung des Bewusstseins der Öffentlichkeit für Umweltbelange und „die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen“ (Erwägungsgrund 16 RL 2011/92/EU), können funktional ohne weiteres auch dem Parlament zugeordnet werden.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die für die Zuständigkeit zur Durchführung des Anhörungsverfahrens bei behördlicher Planfeststellung geltenden Regelungen nicht anwendbar sind, wenn die Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz erfolgt. Diese Regelungen stellen darauf ab, dass das Anhörungsverfahren im Zuge eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt wird. Als Beispiel genannt sei hier nur § 1 Abs. 3 S. 1 der nordrhein-westfälischen Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Straßenrecht und Eisenbahnkreuzungsrecht vom 26. 1. 2010 wonach Anhörungsbehörde im Sinne des Bundesfernstraßengesetzes die Bezirksregierung ist. Diese Zuständigkeitszuweisung gilt mithin nur für nach dem FStrG durchgeführte Verfahren, d. h. durch einen behördlichen Verwaltungsakt abzuschließende Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren. Auch die Zuständigkeitszuweisung zur Generaldirektion Wasser und Schifffahrt durch § 14 Abs. 1 S. 3 WaStrG bezieht sich nur auf Planfeststellungsverfahren.

Dementsprechend bedürfte die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die bei behördlicher Planfeststellung zuständigen Anhörungsbehörden im Falle der Legalplanung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Diese könnte nicht erst in dem das Vorhaben zulassenden Maßnahmengesetz enthalten, sondern müsste vor Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in Kraft getreten sein. Denkbar wäre z. B. ein Vorschaltgesetz, in dem für im Einzelnen benannte Verkehrsinfrastrukturvorhaben neben weiteren Verfahrensmaßgaben für die Zuständigkeit zur Durchführung des Anhörungsverfahrens auf die für Planfeststellungsverfahren geltenden Bestimmungen verwiesen werden könnte.

Als dritte Variante wäre es möglich, dass der Bundestag selbst bzw. der federführende Ausschuss das Anhörungsverfahren durchführt. Wie ausgeführt fordert es UVP-Recht ohnehin, dass das Parlament sich in seiner Abwägungsentscheidung mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung



begründet auseinandersetzt. Dementsprechend darf das Parlament die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur einfach entgegennehmen, sondern muss die Stellungnahmen in ihrem Gewicht für die zu treffende Entscheidung werten. Zieht man das hohe Gewicht, das das europäische Recht der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Verkehrsvorhaben zumisst, in Erwägung, so könnte es die Akzeptanz der Übernahme der Planungsaufgabe durch das Parlament stärken, wenn es auch selbst die vorhabenbezogene Kommunikation mit der Bevölkerung übernimmt.

Dies bedeutet nicht, dass der Bundestag bzw. der federführende Ausschuss die einzelnen Schritte des Anhörungsverfahrens organisatorisch und prozedural selbst administrieren muss. Da die im „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“<sup>219</sup> vorgesehene Übertragung von Verfahrensschritten auf Projektmanager (Art. 1 Nr. 6, Art. 2 Nr. 1, Art. 4 Nr. 5) allenfalls in Randbereichen konstitutiv wirkt, steht diese Möglichkeit auch bei einem vom Parlament verantworteten Anhörungsverfahren zur Verfügung. Lediglich dann, wenn ein solcher Projektmanager auch hoheitlich tätig werden soll, bedarf es einer gesetzlichen Regelung.

Unabhängig davon, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger, eine Behörde oder das Parlament (über einen Projektmanager) durchgeführt wird, könnte zum Umgang mit dem aus der Öffentlichkeitsbeteiligung hervorgehenden Material das dänische Verfahren als Vorbild dienen. Dort wird dem Parlament durch die die Öffentlichkeitsbeteiligung durchführende Behörde nicht allein eine Zusammenstellung der Ergebnisse übermittelt, sondern das Parlament erhält darüber hinaus alle Stellungnahmen im Original, bei mündlichen Stellungnahmen als Tonmitschnitt. Dies trägt dazu bei, dass das Parlament wirklich eine eigene Abwägungsentscheidung (oben VI.2.b.aa) treffen kann.

---

<sup>219</sup> BR-Drucks. 389/18.

### **3. Materielle und prozedurale Arrangements der Vorhabenzulassung durch den Gesetzgeber**

Die materiellen Rechtfertigungsanforderungen, die sich aus dem Grundsatz der horizontalen Gewaltenteilung an die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch Maßnahmengesetz ableiten lassen, sind im Vergleich zu den sich aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG (oben II.3.) und Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG (oben III.1.) ergebenden Maßgaben eher gering. Das Bundesverfassungsgericht lässt es unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Gewaltenteilung ausreichen, dass für das einzelne Projekt „gute Gründe“ zur Übernahme der Zulassungsentscheidung durch den Gesetzgeber dargelegt werden, und billigt dabei dem Gesetzgeber einen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu. Demgegenüber ist die Erfüllung der Vorgaben aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, dass das ausgewählte Vorhaben ein dieses von anderen Vorhaben unterscheidendes Charakteristikum aufweisen muss, das die Abweichung von der gesetzlich normierten Regel-Zuständigkeitsordnung als von sachlichen Erwägungen getragen erscheinen lässt, und des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG, dass für die Wahl einer Legalenteignung „triftige Gründe“ vorliegen müssen, aus denen sich die Gefährdung des Vorhabens bei Durchführung einer Administrativenteignung ergibt, anspruchsvoller.

Die folgenden Überlegungen zur prozeduralen Abbildung einer Verantwortungsübernahme des Deutschen Bundestages für die Genehmigung einzelner Verkehrsinfrastrukturprojekte beruhen auf dem Ausgangspunkt, dass der Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung die Verabschiedung von Maßnahmengesetzen noch im Laufe der 19. Legislaturperiode vorsieht. Aus diesem Grund werden im Folgenden nicht alle bei einer längerfristigen Perspektive möglichen (oben VI.2.b) Verfahrensarrangements berücksichtigt, sondern nur solche, die einer zeitnahen Umsetzung zugänglich sind.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Fragen der Ausgestaltung prozeduraler Arrangements und der Rolle des Deutschen Bundestages in diesen Arrangements der politischen Beantwortung bedürfen. Dabei sind verschiedene Kombinationen von einzelnen Elementen der

Aufgabenzuordnung möglich. Daher sind die folgenden Überlegungen als Module zu verstehen, die teilweise kombiniert, teilweise aber auch isoliert voneinander verwendet werden können.

#### **a) Vorhabenträger**

Die Erarbeitung aller Unterlagen für die Stellung des Antrags auf Zulassung eines Verkehrsinfrastrukturvorhabens obliegt im dänischen Planungssystem dem Vorhabenträger. Vorhabenträger ist grundsätzlich das Ministry of Transport, Building and Housing. Bei größeren Vorhaben wird allerdings häufig eine speziell für diese Aufgabe gegründete Planungsgesellschaft mit der Antragsvorbereitung und -erstellung beauftragt. Dabei handelt es sich um eine 100%ige Eigengesellschaft des Ministeriums, die von diesem vollständig beherrscht und gesteuert wird.

Demgegenüber ist die Vorhabenträgerschaft für Verkehrsinfrastrukturprojekte in Deutschland differenzierter. Es erscheint in einer mittelfristigen Perspektive kaum vorstellbar, die Vorhabenträgereigenschaft vorhabentypübergreifend zu vereinheitlichen. Inwieweit es im Interesse einer Beschleunigung der Vorhabenplanung liegt, für Einzelvorhaben eine gesonderte Gesellschaft als Vorhabenträger aufzulegen, bedarf der Prüfung im Einzelfall. In Anbetracht der für die organisatorische und personelle Einrichtung einer derartigen Gesellschaft benötigten Vorlaufzeit würde eine solche Option allenfalls für Großprojekte mit einem großen Vorbereitungsaufwand in Betracht kommen. Schon aus Zeitgründen sollte daher die Fachexpertise der vorhandenen Vorhabenträger weiterhin genutzt werden.

Beim Vorhabenträger liegt wie derzeit die vollständige Erstellung aller Antragsunterlagen einschließlich UVP. Außerdem sollte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG zu den konkreten Einzelheiten des Projekts durch den Vorhabenträger durchgeführt werden.

## **b) Modul Grundsatzentscheidung, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensplanung („projektbezogener Vorschaltbeschluss“)**

Art. 2 Abs. 5 UVP-RL fordert (oben V.2.), dass der Gesetzgeber explizit entscheiden muss, ein konkretes Projekt von den Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung auszunehmen, und gleichzeitig deutlich machen muss, in welcher Weise das Verfahren ausgestaltet werden soll, damit die mit der UVP-RL verfolgten Ziele verwirklicht werden. Es würde daher den Transparenzvorstellungen von Aarhus-Konvention und EU-Recht entsprechen, die Verantwortungsübernahme des Parlaments für die Planung des Vorhabens frühzeitig und erkennbar deutlich zu machen. Durch einen schlichten Parlamentsbeschluss, der insoweit ausreichend wäre, könnte die Frage, dass das Vorhaben in eine konkrete Planung genommen wird, politisch entschieden werden, so dass das weitere Verfahren über einen legitimatorischen Ausgangspunkt verfügt. Begleitend sollte ein dem Grundanliegen der Aarhus-Konvention entsprechender öffentlicher Diskurs in einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Es würde naheliegen, auch die Gründe, die die Übernahme der Vorhabenzulassung durch den Gesetzgeber tragen, zu benennen.

Zusätzlich sollte erwogen werden, ob nicht in Anlehnung an das Vorgehen in Dänemark diese zentrale Weichenstellung der Verantwortungsübernahme durch das Parlament verbunden werden sollte mit einer Festlegung des weiteren Verfahrens bis zur abschließenden Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens. In Dänemark gibt es zwar ein generelles Planungsgesetz, das bei Großvorhaben jedoch nicht angewendet wird. Für diese wird nicht selten ein spezielles Planungsgesetz erlassen, das Verfahren und Rahmen der Untersuchung etc. festsetzt. Auch hierfür reicht grundsätzlich ein schlichter Parlamentsbeschluss aus. Etwas anderes gilt dann, wenn für das weitere Verfahren behördliche Zuständigkeiten, beispielsweise zur Durchführung des Anhörungsverfahrens, festgeschrieben werden sollen. In diesem Fall bedürfte es einer gesetzlichen Festlegung.

Im Anschluss an einen „projektbezogenen Vorschaltbeschluss“ in dem dargestellten Sinne sind für das weitere Planungsverfahren zwei Varianten denkbar:

- Wird der „projektbezogene Vorschaltbeschluss“ isoliert verwendet, so würde im Anschluss an den Beschluss des Parlaments ein normales Zulassungsverfahren als Regelverfahren der Planfeststellung durch die zuständige Planfeststellungsbehörde durchgeführt werden.
- Ebenso kann dieser Vorschaltbeschluss als zentrale Weichenstellung genutzt werden, wenn die verfahrensabschließende Zulassungsentscheidung durch das Parlament in Form eines Maßnahmengesetzes getroffen werden soll.

### **c) Modul „portfoliobezogener Vorschaltbeschluss“**

Ein „Vorschaltbeschluss“ könnte auch unabhängig vom konkreten Einzelvorhaben getroffen werden. In diesem Fall würde der Deutsche Bundestag erstens ein Portfolio von Verkehrsinfrastrukturprojekten beschließen, die im Wege von Maßnahmengesetzen genehmigt werden sollen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben an das Vorliegen besonderer Gründe für die Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz schließen ein solches Portfolio nicht aus (oben VI.1.). Umgekehrt reicht die bloße Aufnahme in das Portfolio zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht aus. Die Darlegung der besonderen Gründe der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz könnte entweder in den einzelnen Maßnahmengesetzen oder – konkret für jedes Einzelvorhaben – in jenem „portfoliobezogenen Vorschaltbeschluss“ erfolgen. Letztere Alternative hätte den Vorteil, dass der Gesetzgeber seine Begründungen in einen systematisierenden Kontext stellen und die Wahrscheinlichkeit ihres Bestands in einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung erhöhen könnte.

In diesem Vorschaltbeschluss sollten gleichzeitig die Verfahrensregeln für die einzelnen Planungsverfahren festgelegt werden. Sofern keine behördlichen Zuständigkeiten festgelegt werden, reicht ein schlichter Parlamentsbeschluss aus.

#### **d) Verfahren nach Antragseinreichung („Verfahrensmodul Behörde“ und „Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“)**

In Dänemark, wo das den Bau eines Verkehrsvorhabens freigebende Construction Law vom Parlament beschlossen wird, bildet das Ministry of Transport, Building and Housing die Schnittstelle zwischen der Erstellung des Genehmigungsantrags durch den Vorhabenträger und der Entscheidung des Parlaments. Das Ministerium überprüft die Antragsunterlagen einschließlich der vom Vorhabenträger durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung, bevor es sie dem Parlament vorlegt.

Eine vergleichbare inhaltliche Prüfungskompetenz ist in Deutschland beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur derzeit nicht aufgebaut. Ebenso wenig wäre insoweit eine Aufgabenübernahme durch das Parlament selbst möglich.

Denkbare Varianten wären die Prüfung der Antragsunterlagen durch die in einem behördlichen Zulassungsverfahren zuständige Planfeststellungsbehörde oder durch eine zu errichtende Planungsgesellschaft des Bundes.

#### **aa) Prüfung durch in Planfeststellungsverfahren zuständige Planfeststellungsbehörde**

Vorteil der Prüfung durch die Planfeststellungsbehörde („Verfahrensmodul Behörde“) wäre der Rückgriff auf vorhandene und erfahrene Fachkenntnisse und Erfahrungen. Nachteil ist allerdings die Notwendigkeit, die Begründung der Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde lediglich für die Prüfung der Antragsunterlagen nur durch Schaffung einer besonderen gesetzlichen Grundlage herbeiführen zu können. Aus der Begründung der umfassenden Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörden für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens einschließlich des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses durch die Fachplanungsgesetze (AEG, FStrG, WaStrG) lässt sich eine auf einzelne Verfahrensteile reduzierte Zuständigkeit nicht ableiten.

Nach der Rechtsprechung entfaltet die Zuständigkeitsfestlegung eine Schutzwirkung zugunsten des Bürgers, indem ihm gegenüber klargestellt wird, welche Behörde zur Behandlung seines Anliegens berufen ist.<sup>220</sup> Wegen dieser Schutzwirkung umschließt der institutionelle „Gesetzesvorbehalt“ Gesetzesvorbehalt auch die Beantwortung der grundlegenden Zuständigkeitsfragen durch den Gesetzgeber selbst<sup>221</sup>: „Aus Sicht des Bürgers bedeutet rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation ebenfalls zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung; denn nur so wird die Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen „greifbar“.“<sup>222</sup> Die Frage, ob eine Behörde für das gesamte Verwaltungsverfahren, insbesondere auch den Erlass der verfahrensabschließenden Sachentscheidung zuständig ist, oder nur für einzelne Verfahrensabschnitte, ist eine sowohl für den Antragsteller als auch für Drittbetroffene wesentliche. Daher muss der grundsätzliche Umfang der sachlichen Zuständigkeit durch Gesetz festgelegt und für die Beteiligten transparent werden.

Ein solches, die Zuständigkeit der jeweiligen Planfeststellungsbehörde nur für die Prüfung der Antragsunterlagen etc. begründendes Gesetz bedürfte für die Planung von Schienenwegen und Wasserstraßen nicht der Zustimmung des Bundesrates, weil es sich in diesen Fällen um bundeseigene Verwaltung handelt.

Dies gilt nach dem 1. 1. 2021 auch für Bundesautobahnen (dazu oben IV.3.b.). Allerdings werden diese noch bis zum 31. 12. 2020 und die sonstigen Bundesstraßen auch nach diesem Zeitpunkt in Auftragsverwaltung geführt (dazu oben IV.3.b.). Der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, durch das die inhaltliche Prüfung der Antragsunterlagen einschließlich UVP und andere Verfahrensschritte nach Antragseinreichung der im regulären Planfeststellungsverfahren zuständigen Landesbehörde zugeordnet wird,

---

<sup>220</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 4. 11. 1960 – VI C 163.58 –, BVerwGE 11, S. 195 (202); BVerwG, Urt. v. 9. 3. 2005 – 6 C 3/04 –, NJW 2005, S. 2330 (2332).

<sup>221</sup> *Berthold Kastner*, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2013, § 3 VwVfG Rdnr. 12.

<sup>222</sup> BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, Rdnr. 157 f., [http://www.bverfg.de/e/rs20071220\\_2bvr243304.html](http://www.bverfg.de/e/rs20071220_2bvr243304.html).

vorgelagert ist die Prüfung der grundsätzlichen Zulässigkeit einer solchen Zuordnung. Zweifel könnten sich diesbezüglich aus dem grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung ergeben. Durch die Übernahme der betreffenden Bundesstraße in Bundesverwaltung auf Antrag des Landes nach Art. 90 Abs. 4 GG endet die Wahrnehmungszuständigkeit des Landes in der Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 3 GG und es sind allein noch Stellen des Bundes zuständig. Wird in dieser Konstellation die Zuständigkeit einer Planfeststellungsbehörde des Landes zur Prüfung der Antragsunterlagen etc. begründet, so könnte dies als Verstoß gegen den nach Art. 90 Abs. 4 GG erfolgten Zuständigkeitsübergang durch Herbeiführung einer „gemischten“ Zuständigkeit von Bund und Land verstanden werden.

Zum Verbot der Mischverwaltung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt<sup>223</sup>:

„Die Kompetenzaufteilung nach Art. 83 GG ist eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips des Grundgesetzes und dient dazu, die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen. ...Die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder ... sind organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt. Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind in den Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht. ... Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig. ...

Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG folgt, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind. Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine sogenannte Mischverwaltung aus

---

<sup>223</sup> BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, juris Rdnr. 151 ff.



Die Regelungen der Art. 83 ff. GG ... lassen freilich auch erkennen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern in der Verfassung nicht starr voneinander geschieden sind. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung ist in vielfältiger Form vorgesehen .... Innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung deshalb zulässig. Damit wird dem Bedürfnis der öffentlichen Gewalt, in ihrem Streben nach angemessenen Antworten auf neue staatliche Herausforderungen nicht durch eine zu strikte Trennung der Verwaltungsräume gebunden zu werden, Rechnung getragen.

Der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließt zwar die Inanspruchnahme der "Hilfe" – auch soweit sie sich nicht auf eine bloße Amtshilfe im Einzelfall beschränkt – nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen: Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden. ...

Zwar bedarf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung nicht in jedem Fall einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Allerdings widerspricht es der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, wenn in weitem Umfang Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse des Bundes im Aufgabenbereich der Länder ohne entsprechende verfassungsrechtliche Ermächtigung vorgesehen werden. Eine Ausnahme von den Kompetenz- und Organisationsnormen der Art. 83 ff. GG bedarf daher eines besonderen sachlichen Grundes und kann nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen.“

Gemessen an diesen Maßstäben wäre eine Betrauung einer Planfeststellungsbehörde des Landes, in dem die betreffende Straße liegt, mit der

Prüfung der Antragsunterlagen etc. als mit der Kompetenzaufteilung der Art. 83 ff. GG vereinbar anzusehen. Zum einen würde der Bund dadurch, dass die nach Art. 90 Abs. 3 GG im Regelfall den Ländern vorbehaltene Aufgabe materiell dort zumindest teilweise verbleibt, nicht in den den Ländern vorbehaltenen Bereich der Verwaltung eindringen. Ganz im Gegenteil würde der Bund einen Teil der nach Art. 90 Abs. 4 GG auf ihn übertragenen Zuständigkeit auf das Land rückübertragen. Zum anderen führt eine solche Rückübertragung nicht zu einem Verstoß gegen das Gebot eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung. Denn es kommt zu keiner Vermengung von Beiträgen verschiedener Aufgabenträger bei der Aufgabenwahrnehmung, sondern die jeweiligen Verantwortlichkeiten (Prüfung der Antragsunterlagen etc. / Abwägung) werden getrennt voneinander wahrgenommen. Insoweit besteht kein Unterschied zur Situation bei der Planung von Schienenwegen, bei denen die Zuständigkeit für einen Verfahrensabschnitt (Anhörungsverfahren) bei Landesbehörden (noch) liegt, während die Abwägungsentscheidung durch eine Bundesbehörde (Eisenbahn-Bundesamt) getroffen wird. Drittens bliebe die Betrauung einer Planfeststellungsbehörde eines Landes mit der Prüfung der Antragsunterlagen etc. für ein konkretes Verkehrsinfrastrukturprojekt als »„Zuhilfenahme“ landesbehördlicher Einrichtungen für Zwecke der – verfassungsrechtlich vorgeschriebenen – Bundesverwaltung ... (eine) Ausnahme ... hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie«, für die ein besonderer sachlicher Grund<sup>224</sup> vorliegt. Denn in Anbetracht dessen, dass der Bund (noch) keine eigene inhaltliche Kompetenz für die Beurteilung von Anträgen auf die Genehmigung von Straßenbauprojekten aufgebaut hat, besteht ein dringendes sachliches Bedürfnis für den diesbezüglichen Rückgriff auf die bei den Ländern vorhandene Sachkompetenz<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/81 –, juris Rdnr. 131.

<sup>225</sup> Laut BVerfG, Beschl. v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/81 –, juris Rdnr. 138 stellen verwaltungsökonomische Gesichtspunkte einen hinreichenden sachlichen Grund dafür dar, eine Stelle der Landesverwaltung, die mit den betreffenden Aufgaben bis dahin schon betraut war, mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben auch für eine Bundesbehörde zu betrauen.

Wäre also eine Betrauung einer Planfeststellungsbehörde eines Landes mit der Prüfung der Antragsunterlagen etc. durch Bundesgesetz mit den Kompetenzregelungen der Art. 83 ff. GG vereinbar, so bleibt die Frage zu beantworten, ob dieses Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedürfte. Ein expliziter Tatbestand, aus dem sich eine solche Zustimmungsbedürftigkeit ergeben würde, ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. Dem materiellen Gehalt nach würde es sich bei einer solchen Betrauung um die Rückübertragung der Aufgabe der Prüfung des Antrags etc. auf die zuständige Landesbehörde zur Wahrnehmung in Auftragsverwaltung nach dem Grundsatz des Art. 90 Abs. 3 GG handeln. Dies ließe sich als ein nach den Kompetenzverteilungsgrundsätzen der Art. 83 ff. GG zulässiger Fall einer fakultativen Auftragsverwaltung *sui generis* deuten.

Der Zustimmung des Bundesrates unterläge ein diese Betrauung vornehmendes Bundesgesetz dann, wenn es sich dabei um eine „Einrichtung der Behörden“ im Sinne von Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG handeln würde. Hierunter ist nicht nur die bundesgesetzliche Vorgabe organisatorischer Einrichtungen der Länder und ihrer Ausgestaltung zu verstehen, sondern auch die Übertragung von Aufgaben auf Landesbehörden<sup>226</sup>. Dies umfasst nicht nur die Begründung einer neuen, sondern auch die qualitative Änderung einer bestehenden Aufgabe<sup>227</sup>.

Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, dass die Übertragung der Prüfung der Antragsunterlagen etc. auf eine Planfeststellungsbehörde des Landes, in dem die betreffende Bundesautobahn oder Bundesstraße liegt, nur durch ein Bundesgesetz erfolgen könnte, das der Zustimmung des Bundesrats bedürfte.

Bei der Wahl dieses Moduls liegt es nahe, das Anhörungsverfahren durch die bei einem behördlichen Planfeststellungsverfahren zuständige Anhörungsbehörde durchführen zu lassen („Anhörungsmodul Anhörungsbehörde“; unten VI.3.e.) und in dem erforderlichen Gesetz beide Zuständigkeiten zu begründen.

---

<sup>226</sup> BVerfG, Urt. v. 17.7.2002 – 1 BvF 1/01 u.a. –, juris Rdnr. 48.

<sup>227</sup> *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 85 Rdnr. 39 (November 2012).

## **bb) Prüfung durch Planungsgesellschaft**

Vorteil eines Tätigwerdens einer Planungsgesellschaft („Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“) wäre die größere Flexibilität der Aufgabenzuordnung; Nachteil der mit der Errichtung und Einrichtung verbundene organisatorische und finanzielle Aufwand sowie das Risiko einer erfolgreichen Personalrekrutierbarkeit. Dieses Modul ist sinnvoll kombinierbar mit allen Modulen des Anhörungsverfahrens (unten VI.3.e.) mit Ausnahme des „Anhörungsmoduls Anhörungsbehörde“, weil in letzterem Fall dann nur für das Anhörungsverfahren durch Gesetz eine behördliche Zuständigkeit begründet werden müsste.

## **e) Modulvarianten Anhörungsverfahren**

In Dänemark wird die UVP-rechtlich gebotene Öffentlichkeitsbeteiligung ausnahmslos durch eine Behörde durchgeführt, also auch dann, wenn für das Projekt eine Gesellschaft als Vorhabenträger eingerichtet worden ist. Weder verfassungs- noch unionsrechtlich besteht eine Vorgabe zur Wahl eines bestimmten Typus der die Anhörung durchführenden Stelle. Für die Situation in Deutschland bestehen folgende Möglichkeiten:

- Möglich wäre die Durchführung des Anhörungsverfahrens durch den Vorhabenträger selbst oder eine von ihm gegründete Tochtergesellschaft („Anhörungsmodul Vorhabenträger“). Dieses Modul kann mit beiden Varianten des Verfahrens nach Antragseinreichung (oben VI.3.d.) kombiniert werden. Ein Vorteil dieser Lösung bestünde darin, dass der Vorhabenträger in der Regel bereits eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt haben wird und dadurch bereits eine Kommunikationsstruktur besteht.
- Sofern das „Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“ (oben VI.3.d.) gewählt würde, läge es nahe, die Planungsgesellschaft auch mit der Durchführung des Anhörungsverfahrens zu betrauen („Anhörungsmodul Planungsgesellschaft“). Bei dieser Lösung könnten

Synergien mit der inhaltlichen Prüfung der Antragsunterlagen durch die Planungsgesellschaft erzielt werden.

- Die Übertragung des Anhörungsverfahrens auf die in einem Planfeststellungsverfahren zuständigen Anhörungsbehörden („Anhörungsmodul Anhörungsbehörde“) hätte den Vorzug, auf einen in der Durchführung dieser Verfahren sehr versierten Akteur zurückgreifen zu können. Da es hierfür aber einer gesetzlichen Zuständigkeitsfestlegung bedürfte, wäre dieses Modul nur sinnvoll in Kombination mit dem „Verfahrensmodul Behörde“ (oben VI.3.d.). Für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, durch das eine behördliche Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren festgelegt wird, gilt das zum Verfahren nach Einreichung der Antragsunterlagen Ausgeführte (oben VI.3.d.aa).
- Das „Anhörungsmodul Parlament“ würde den Deutschen Bundestag selbst als für das Anhörungsverfahren Verantwortlichen sehen. Ein Vorteil könnte darin liegen, dass die Abgeordneten zumindest des federführenden Ausschusses einen unmittelbaren Eindruck von den in den Diskurs über das Projekt eingebrachten Perspektiven gewinnen. Darüber hinaus würde es den Abgeordneten erleichtert, ggf. selbst Nachfragen an Betroffene, Kommunen etc. stellen zu können, was das Bundesverfassungsgericht in der Südumfahrung Stendal-Entscheidung als Indiz für eine eigene Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers angesehen hat (oben VI.2.b.aa). Doch hängt die Realisierbarkeit dieser Vorteile im Wesentlichen davon ab, ob ein Termin zur mündlichen Erörterung unter Teilnahme der Abgeordneten anberaumt wird. Weder verfassungs- noch unionsrechtlich ist dies geboten. Darüber hinaus bedürfte es zur praktischen Durchführung des Anhörungsverfahrens und der Zusammenstellung und Auswertung seiner Ergebnisse auch dann eines hierfür eingesetzten Projektmanagers, wenn das Anhörungsverfahren ausschließlich schriftlich bzw. elektronisch abgewickelt würde. In diesem Fall bestünden die erwähnten Vorteile nicht und es würde eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen.

## **f) Abwägung**

Soweit nicht das „projektbezogene Grundmodul“ (oben VI.3.b.) isoliert verwirklicht, d. h. im Anschluss an den Beschluss des Parlaments das eigentliche Zulassungsverfahren als Regelverfahren der Planfeststellung durch die zuständige Planfeststellungsbehörde durchgeführt wird, wird die Verantwortungsübernahme durch das Parlament vermittelt dessen Beschlusses über das vorhabenzulassende Maßnahmengesetz finalisiert. Um diese Verantwortungsübernahme – rechtlich wie politisch – zum Ausdruck zu bringen, sollte das parlamentarische Verfahren dem entsprechen. In Dänemark befasst sich das Plenum des Parlaments in der Regel nur in der ersten Lesung mit dem Inhalt des Gesetzentwurfs, während die weitere Behandlung beim zuständigen Ausschuss liegt und das Plenum in der abschließenden Lesung über den Entwurf lediglich noch Beschluss fasst. Dieses Verfahren könnte auch als Vorbild für die Befassung des Deutschen Bundestages mit dem Entwurf eines Maßnahmengesetzes dienen, da die eigentliche Abwägungsentscheidung durch den Verkehrsausschuss vorgenommen wird und dieser dabei in der Plenardebatte der ersten Lesung vorgebrachte Argumente noch aufgreifen kann.

Wie dargestellt (oben VI.2.b.aa.) wäre es zulässig, dass von der im Verfahrensmodul zuständigen Stelle (oben VI.3.d.) die in die Abwägungsentscheidung einzubeziehenden Belange vorstrukturiert, in ihren Gewichten und ihrer Bedeutung für die zu treffende Entscheidung dargestellt werden sowie die Abwägungsentscheidung selbst entworfen wird. Die Auswahl aus verschiedenen Abwägungsoptionen und der entsprechenden Fassung der verfahrensabschließenden Entscheidung ist dann vom Parlament selbst zu treffen.

## VII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

### 1. Zulässigkeit der Wahl der Form eines Maßnahmengesetzes

Anforderungen an die Gründe, aus denen die Zulassung eines Verkehrsinfrastrukturprojekts durch ein vom Parlament beschlossenes Maßnahmen-gesetz anstatt durch das fachgesetzlich vorgesehene behördliche Planfest-stellungsverfahren erfolgen kann, ergeben sich aus dem Verbot eines Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG), den Anforderungen an eine Legal-enteignung (Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG) sowie der horizontalen Gewaltenteilung:

Bei einem ein Verkehrsinfrastrukturvorhaben genehmigenden Maßnahmen-gesetz handelt es sich um ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG. Soweit das Gesetz eine enteignungsrechtliche Vorwirkung anordnet bzw. die spätere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur prognostisch zu verkehrs-induzierten Immissionen oberhalb der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeits-schwelle führt – letzteres wird nur in Ausnahmefällen der Fall sein –, bedarf es einer Rechtfertigung für die Vorhabenzulassung in Gesetzesform, hinsichtlich der enteignungsrechtlichen Vorwirkung auch wegen der Anforderungen an eine Legalenteignung nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG.

Hierfür ist erstens erforderlich, dass das ausgewählte Vorhaben ein dieses von anderen Vorhaben unterscheidendes Charakteristikum aufweisen muss, das die Abweichung von der gesetzlich normierten Regel-Zuständigkeitsordnung als von sachlichen Erwägungen getragen erscheinen lässt.

*Nicht* ausreichen dürften insoweit etwa

- ein allgemeines Beschleunigungsziel zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur,
- die Lage des Verkehrsinfrastrukturprojekts im Raum, insbesondere seine Trassierung,
- eine überregionale, insbesondere Ländergrenzen überschreitende Bedeutung des Verkehrsvorhabens oder

- die Ausweisung im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als „vordringlicher Bedarf“.

In Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfallgesetzes kann ein vorhabenzulassendes Einzelfallgesetz hingegen *zulässig* sein

- bei wichtigen Vorhaben, die so hoch politisiert und zwischen politischen Akteuren umstritten sind, dass sie einer rein administrativen Behandlung zu „entwachsen“ drohen, oder
- für Verkehrsinfrastrukturprojekte, die sich von anderen Vorhaben dadurch unterscheiden, dass sie durch ihre Systemrelevanz den Gedanken der Entscheidung wesentlicher Fragen durch den Gesetzgeber aufrufen, was – in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls – etwa angenommen werden kann
  - für solche Vorhaben, die zur Verwirklichung transeuropäischer Netze erforderlich sind, wenn die Anschlussplanungen in den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bereits deutlich weiter fortgeschritten sind als in Deutschland,
  - oder für andere Projekte, deren gegenüber anderen Vorhaben bevorzugte Verwirklichung für die Optimierung des jeweiligen Verkehrsnetzes erforderlich ist, beispielsweise Lückenschlüsse oder Knotenpunkte zwischen wichtigen Verkehrsverbindungen,
  - insbesondere solche Ausbauvorhaben des Bundesautobahnbbaus, die der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf mit der zusätzlichen Ausweisung einer Engpassbeseitigung“ (VB-E) zugeordnet sind.

Zweitens ist unter dem Blickwinkel der enteignungsrechtlichen Vorwirkung erforderlich, dass für die Wahl der Form eines derartigen Gesetzes „triftige Gründe“ vorliegen. Für die Wahl einer Legalenteignung „triftig“ ist ein solcher Grund, aus dem sich die Gefährdung des Vorhabens bei Durchführung einer Administrativenteignung ergibt. Diese Gefährdung muss sich nicht auf eine Bedrohung der Realisierung des Vorhabens als solche beziehen, sondern kann auch in einer Gefährdung von zeitlichen Realisierungszielen des



Gesetzgebers bestehen. In diesem Fall muss der Gesetzgeber allerdings die besondere Gemeinwohlrelevanz des Zeitfaktors der Vorhabenrealisierung projektbezogen herausarbeiten und die Gesichtspunkte, aus denen sich eine Infragestellung des zeitlichen Gemeinwohlbezugs durch eine fehlende enteignungsrechtliche Vorwirkung ergeben würde, darlegen.

Die aus dem Grundsatz der horizontalen Gewaltenteilung ableitbaren Anforderungen gehen über die vorstehend dargelegten Maßstäbe nicht hinaus. Insoweit reicht es aus, dass für das einzelne Projekt „gute Gründe“ zur Übernahme der Zulassungsentscheidung durch den Gesetzgeber vorliegen, wobei dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zusteht.

## **2. Anforderungen an das Verfahren der Wahl der Form des Maßnahmengesetzes**

Der Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung entfaltet gegenüber der Planung weder von Schienenwegen noch von Bundeswasserstraßen durch Maßnahmengesetze einschränkende Wirkungen. Bei Bundeswasserstraßen bedarf es des Einvernehmens mit den jeweils betroffenen Ländern nach Art. 89 Abs. 3 GG.

Für die Zulassung einer Bundesfernstraße durch Maßnahmengesetz muss der Bund darlegen, dass gerade das konkrete Straßenbauvorhaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Ein Ländergrenzen überschreitender Charakter des Vorhabens ist hierfür nicht erforderlich. Während für Bundesautobahnen die erforderliche Verwaltungskompetenz des Bundes ab dem 1. 1. 2021 gegeben ist, ist dies für die sonstigen Bundesfernstraßen (und die Bundesautobahnen bis zum 31. 12. 2020) nur unter den Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 4 GG der Fall. Insoweit sprechen zwar gute Gründe dafür, dass auch nach der Neufassung des Art. 90 GG ein Land die Übernahme einzelner Strecken in Bundesverwaltung beantragen kann, abschließend geklärt ist dies jedoch nicht. Erforderlich ist zumindest, dass aus dem Verhalten des betreffenden Landes eindeutig erkennbar wird,

dass für einen bestimmten Streckenabschnitt die Planung beim Bund liegen soll.

Die Freistellung eines durch Maßnahmengesetz genehmigten Verkehrsinfrastrukturprojekts von den Bestimmungen der UVP-RL, die sich nicht auf die Erreichung der Ziele der UVP-RL (Durchführung einer UVP und Beteiligung der Öffentlichkeit), wohl aber auf die rechtsschutzbezogenen Vorschriften (unten VII.3.) erstrecken kann, setzt voraus, dass das Projekt *explizit* von den Bestimmungen der UVP-RL ausgenommen wird. Darüber hinaus muss die Vorhabenzulassung durch einen besonderen Gesetzgebungsakt erfolgen, d. h. es muss sich um ein in einem administrativen vergleichbares Genehmigungsverfahren handeln. Die Entscheidung des Gesetzgebers, ein solches Genehmigungsverfahren selbst durchzuführen, sollte dies ebenso erkennen lassen wie das Konzept, in welcher Weise die Verwirklichung der mit der UVP-RL verfolgten Ziele in dem Verfahren sichergestellt werden soll.

### **3. Rechtsschutzbezogene Vorgaben**

Zwar ist die Verfassungsbeschwerde dem fachgerichtlichen Rechtsschutz einer Tatsacheninstanz nicht gleichwertig, jedoch eröffnet die Möglichkeit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den in ihren Grundrechten Betroffenen verfassungsrechtlich hinreichenden Rechtsschutz. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG fordert nicht die Eröffnung des Rechtswegs zu den Fachgerichten, da die Gesetzgebung keine „öffentliche Gewalt“ im Sinne dieser Vorschrift darstellt. Ein aus den Grundrechten ableitbares Gebot, dass *mittelbar* Grundrechtsbetroffene ihre Betroffenheit über das Recht auf gerechte Abwägung einer gerichtlichen Überprüfung zuführen können, besteht nicht.

Ein materieller Grundrechtsschutz zugunsten der Umweltvereinigungen ist nur unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG, z. B. bei Erwerb eines sog. „Sperrgrundstücks“, möglich. Den Umweltvereinigungen einfachgesetzlich eingeräumte Verfahrenspositionen, wie z. B. Beteiligungsrechte, genießen keinen grundrechtlichen Schutz.

Weder die Aarhus-Konvention noch EU-Recht gebietet die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz. Voraussetzung ist gemäß Art. 2 Abs. 5 UVP-RL, dass das Projekt durch den jeweiligen Mitgliedstaat *explizit* von den Bestimmungen der UVP-RL ausgenommen wird (oben VII.2.). Jedoch muss die (vorgelagerte) Frage, ob ein Gesetzgebungsakt diese Voraussetzung erfüllt, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen. Hierfür ist die Einrichtung eines gesonderten Überprüfungsverfahrens EU-rechtlich nicht gefordert. Eröffnet das nationale Recht keine unmittelbare gerichtliche Prüfung der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Ausnahme, so hat jedes nationale Gericht, das zulässigerweise mit einem Verfahren befasst wird, in dem der Gesetzgebungsakt von Bedeutung ist, diesen auf das Vorliegen jener Voraussetzungen zu prüfen und ggf. unangewandt zu lassen. Erwogen werden könnte, das damit verbundene Risiko dadurch zu vermindern, dass wie in Dänemark die Genehmigung der durch den Vorhabenträger durchgeführten UVP in einem Nachprüfungsverfahren von der betroffenen Öffentlichkeit und den Umweltvereinigungen beanstandet werden kann.

#### **4. Planungsverfahren bei Verantwortungsübernahme durch das Parlament**

Soll entsprechend dem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode der Deutsche Bundestag für die Planung ausgewählter Verkehrsinfrastrukturprojekte ein erhöhtes Maß von Verantwortung übernehmen, so gilt für die einzelnen Planungsphasen Folgendes:

- Eine gemeinsame Grundlage für mehrere Pilotprojekte könnte durch einen „portfoliobezogenen Vorschaltbeschluss“ des Deutschen Bundestages gelegt werden, in welchem ein Portfolio von Verkehrsinfrastrukturprojekten festgelegt wird, die im Wege von Maßnahmengesetzen genehmigt werden sollen. Die Darlegung der besonderen Gründe der Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz könnte entweder in den einzelnen Maßnahmengesetzen oder – konkret

für jedes Einzelvorhaben – in jenem Beschluss erfolgen. In ihm sollten gleichzeitig die Verfahrensregeln für die einzelnen Planungsverfahren für die Vorbereitung der Maßnahmengesetze festgelegt werden. Sofern keine behördlichen Zuständigkeiten bestimmt werden, reicht ein schlichter Parlamentsbeschluss aus.

Ein solcher „portfoliobezogener Vorschaltbeschluss“ ist eine Option, wenn feststeht, dass mehrere Projekte über den Erlass von Maßnahmengesetzen in der Wahlperiode genehmigt werden sollen. Die Vorbereitung von Maßnahmengesetzen ist aber auch ohne einen Vorschaltbeschluss möglich.

- Für das einzelne Verkehrsvorhaben könnte der Deutsche Bundestag einen „projektbezogenen Vorschaltbeschluss“ treffen, in dem das Parlament einen legitimatorischen Ausgangspunkt für das Projekt setzt. Damit verbunden sein sollte ein dem Grundanliegen der Aarhus-Konvention entsprechender öffentlicher Diskurs in einer dieser Planungsstufen entsprechenden frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG zu den konkreten Einzelheiten des Projekts sollte hingegen durch den Vorhabenträger durchgeführt werden.

Es liegt nahe, in dem Vorschaltbeschluss sowohl die Gründe, die die Übernahme der Vorhabenzulassung durch den Gesetzgeber tragen, zu benennen als auch das weitere Verfahren bis zum Erlass des Maßnahmengesetzes festzulegen.

- Die nach Einreichung der Antragsunterlagen vorzunehmenden Schritte, die Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen, die erforderlichenfalls weitere Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts, die Auswertung der Ergebnisse eines Anhörungsverfahrens hinsichtlich der Relevanz für die Vorhabenplanung, die Zusammenstellung der abwägungserheblichen Belange und Interessen sowie deren Gewichtung, die Prüfung der Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben sowie die Prüfung der Beachtung aller gesetzlichen Anforderungen an den UVP-Bericht, können

entweder durch die in einem Planfeststellungsverfahren zuständige Planfeststellungsbehörde („Verfahrensmodul Behörde“) oder durch eine zu errichtende Planungsgesellschaft des Bundes („Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“) vorgenommen werden. Wenn im Sinne des „Verfahrensmoduls Behörde“ behördliche Zuständigkeiten festgeschrieben werden sollen, bedürfte es dafür einer gesetzlichen Regelung in Form eines Vorschaltgesetzes. Für die Begründung solcher Zuständigkeiten der für die Planfeststellung von Eisenbahnen des Bundes und von Bundeswasserstraßen zuständigen Bundesbehörden bedürfte ein solches Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrats. Anderes gilt für die Zuständigkeitsübertragung auf die Planfeststellungsbehörden von Ländern bei der Planung von Bundesstraßen des Fernverkehrs. Ein diesbezügliches Bundesgesetz wäre zwar mit den Grundsätzen der Zuständigkeitsverteilung der Art. 83 ff. GG vereinbar, wäre jedoch ein Zustimmungsgesetz.

- Weder verfassungs- noch unionsrechtlich besteht eine Vorgabe zur Wahl eines bestimmten Typus der die erforderliche Anhörung durchführenden Stelle: Möglich wäre zunächst eine Durchführung der Anhörung durch den Vorhabenträger oder eine Tochtergesellschaft desselben. Soweit das „Verfahrensmodul Planungsgesellschaft“ gewählt wird, läge es nahe, die Planungsgesellschaft auch mit der Durchführung des Anhörungsverfahrens zu betrauen. Die Übertragung des Anhörungsverfahrens auf die in einem Planfeststellungsverfahren zuständigen Anhörungsbehörden wäre aufgrund der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung nur sinnvoll in Kombination mit dem „Verfahrensmodul Behörde“. Die Durchführung des Anhörungsverfahrens durch das Parlament selbst erzeugt einen erkennbaren Mehrwert nur dann, wenn eine mündliche Erörterung anberaumt werden sollte – was nicht obligatorisch ist. In jedem Fall bedürfte es zur praktischen Durchführung des Anhörungsverfahrens und der Zusammenstellung und Auswertung seiner Ergebnisse eines hierfür eingesetzten Projektmanagers.

- Die Verantwortungsübernahme durch das Parlament wird durch den auf der Grundlage einer *eigenen* Abwägung zu treffenden Beschlusses über das vorhabenzulassende Maßnahmengesetz finalisiert. Dabei wäre es zulässig, dass von der im Verfahrensmodul zuständigen Stelle die in die Abwägungsentscheidung einzubeziehenden Belange vorstrukturiert, in ihren Gewichten und ihrer Bedeutung für die zu treffende Entscheidung dargestellt werden sowie die Abwägungsentscheidung selbst entworfen wird. Der Gesetzgeber muss sich diese Ermittlungen aber „zu eigen machen“. Dies fordert eine aktive Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem ihm zugeleiteten Sachverhaltsmaterial, seiner Vollständigkeit und der Gewichtung der ermittelten Belange und Interessen. Die zu begründende Auswahl aus verschiedenen Abwägungsoptionen und der entsprechenden Fassung der verfahrensabschließenden Entscheidung ist dann vom Parlament selbst zu treffen.