

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Kapitel 1 – Einführung	27
Kapitel 2 – Renaissance der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	31
A. Verfahrensbeschleunigung als Anlass der (Fach-)Planungsrechtsetzung	31
I. Änderungen des Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechts	33
II. Änderungen des materiellen Rechts	34
III. Infrastrukturspezifisches Sonderrecht	36
B. Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und seine Regelungstechnik	38
I. Vorhabenzulassung nach dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz	38
1. Regelungsgegenstand und Ziel	38
2. Das Planungsverfahren	40
a) Obligatorische frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	41
b) Vorbereidendes Verfahren	42
aa) Unterrichtung des Vorhabenträgers über den Untersuchungsrahmen	44
bb) Anhörungsverfahren	45
cc) Überprüfungsklausel des § 7 Abs. 2 MgvG	47
dd) Erstellung eines Abschlussberichts	48
c) Verfahrensüberleitung	49
d) Zwischenergebnis	50
3. Das Zulassungsverfahren	51
a) Formelle und materielle Bestimmungen	51
b) Rechtswirkungen der Maßnahmengesetze	53
c) Keine Bindung des Gesetzgebers an einfaches Recht	56

4. Nachträgliche Änderung, Vollzug und Erlass zusätzlicher Regelungen	57
5. Zwischenergebnis: Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz als strukturierendes Vorschaltgesetz	59
II. Eingliederung in die mehrstufige (Fach-)Planung	60
1. Modifikation der durchführenden Fachplanung	62
2. Verhältnis zu vorgelagerten Planungsverfahren	62
a) Bedarfsplanung	63
b) Raumverträglichkeitsprüfung	64
c) Linienbestimmungsverfahren	67
3. Zwischenergebnis	67
III. Rechtsschutzimplikationen	68
1. Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse	69
2. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das Maßnahmen- gesetzvorbereitungsgesetz und gegen die Maßnahmengesetze	71
a) Rechtsschutz gegen das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz	71
aa) Individualverfassungsbeschwerde	72
bb) Kommunalverfassungsbeschwerde	73
cc) Abstrakte Normenkontrolle	75
b) Rechtsschutz gegen die Maßnahmengesetze	75
aa) Verfassungsbeschwerde	77
(1) Beschwerdebefugnis von Privaten und Gemeinden	77
(2) Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden	78
(3) Prüfungsmaßstab	80
bb) Abstrakte Normenkontrolle	81
cc) Einstweiliger Rechtsschutz	81
dd) Inzidenter Rechtsschutz	81
(1) Anfechtungsklage	82
(2) Feststellungsklage	84
(3) Vorgehen wegen Unterlassung eines Planfeststellungsverfahrens	87
3. Zwischenergebnis	89

C. Das Instrument der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	90
I. Begriff der Infrastrukturvorhaben	91
II. Kernelemente der Vorhabenzulassung durch Gesetz	94
1. Rechtsform: Formelles Gesetz	94
2. Inhalt: Vorhabenbezogene Einzelfallregelung des Fachplanungsrechts	96
a) Der Verwaltungsakt als Anknüpfungspunkt	96
b) Einzelfallregelungen als taugliche Gesetzesinhalte	97
c) Fachplanungsrechtliche Entscheidung des Gesetzgebers	99
3. Rechtswirkung: Letztverbindliche Entscheidung des Gesetzgebers	101
a) Genehmigungswirkung	101
aa) Zulassung des Vorhabens	101
bb) Zulassung notwendiger Folgemaßnahmen	102
b) Einbindung der Exekutive	105
aa) Einbindung der Exekutive im Vorfeld der legislativen Zulassungsentscheidung	105
bb) Einbindung der Exekutive im Anschluss an die legislative Zulassungsentscheidung	106
4. Zwischenergebnis	109
III. Terminologie und Typologie der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	110
1. „Maßnahmengesetz“	111
a) Begriff des „Maßnahmengesetzes“	111
b) Die verfassungsrechtliche Bedeutungslosigkeit des Begriffs Maßnahmengesetz	116
c) Zwischenfazit	118
2. „Planung durch Gesetz“	119
3. „Legalplanung“	122
4. Zwischenergebnis	126
D. Ergebnis zu Kapitel 2	128

Kapitel 3 – Rechtmäßigkeit der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz nach dem Maßnahmengesetzbereitungsge setz	131
A. Rechtmäßigkeit der Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze auf Grundlage der §§ 2 S. 1, 2a S. 1 MgvG	132
I. Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen	133
1. Grundsatz der Gewaltenteilung	133
a) Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung	133
b) Grenze der Gewaltenverschränkung: die Kernbereichslehre	135
c) Beschluss zur Südumfahrung Stendal	137
d) Kritische Würdigung des Beschlusses	138
aa) Kernbereichslehre als umstrittener Ausgangspunkt	139
bb) Planungskompetenz der Exekutive	142
(1) Keine ausdrückliche Zuordnung von „Planung“	142
(2) Exekutivische Initiativ- und Planvorbereitungskompetenz	144
(3) Einordnung konkreter anlagenbezogener Fachplanung	146
(a) Einordnung als funktionelle Verwaltungstätigkeit	146
(b) Exekutivkompetenz kraft funktionaler Eignung	147
(4) Anforderungen an eine Rechtfertigung	150
(a) Rechtfertigungsbedürfnis	151
(b) Anforderung der „guten Gründe“	153
(aa) Eindeutige Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	153
(bb) Ableitung abstrakter Kriterien	154
(c) Implikationen des Beschlusses zu den Zeugen Jehovas	156
(aa) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	157
(bb) Keine Verschärfung der Rechtfertigungsanforderungen	158

cc) Würdigung: Der Beschluss als „Kompromissentscheidung“	161
e) Würdigung der Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze	163
aa) Exekutive Planungsinitiative und -vorbereitung	163
bb) Vorliegen „guter Gründe“	164
(1) Vorhabenspezifische Besonderheit	164
(a) § 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 und 6 bis 12 MgvG: Klimaschutz	165
(b) §§ 2 S. 1 Nr. 5 und 2a S. 1 MgvG: Strukturstärkung der Braunkohleregionen	168
(2) Verfahrensimmanente Vorteile	175
(a) Beschleunigte Realisierung	175
(b) Erhöhte Akzeptanz in der Bevölkerung	179
(c) Einheitliche Gewichtung von Abwägungsbelangen	182
(3) Würdigung: Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nur teilweise erfüllt	184
f) Zwischenergebnis	185
2. Vertikale Kompetenzverteilung	186
a) Gesetzgebungskompetenzen	186
b) Verwaltungskompetenzen	190
c) Zwischenergebnis	195
3. Verbot des Einzelfallgesetzes	195
a) Grundrechtseinschränkung durch oder auf Grund Gesetz	196
aa) Grundrechtseinschränkungen im Sinne des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG	197
bb) Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	199
(1) Verhältnis von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG	199
(2) Vorliegen einer Legalenteignung	204
cc) Grundrechtseinschränkungen durch verkehrsbedingte Immissionen	208
(1) Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit	208

(2) Inhalts- und Schrankenbestimmung	211
dd) Zwischenergebnis	212
b) Allgemeinheit des Gesetzes	213
aa) Begriff des Einzelfallgesetzes	214
bb) Qualifikation als Einzelfallgesetze	215
c) Rechtsfolgen	218
d) Würdigung der	
Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze	221
e) Zwischenergebnis	224
4. Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien	224
a) Rechtschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	225
aa) Verhältnis von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und	
materiellen Grundrechten	225
bb) Anwendungsbereich	227
(1) Gesetzgeber als öffentliche Gewalt	228
(2) Subjektive Rechtsverletzung	230
cc) Gewährleistungsgehalt	232
(1) Zugang zum Rechtsweg	232
(a) Verfassungsgerichtsbarkeit als	
Rechtsweg	233
(b) Fehlender Instanzenzug	234
(2) Wirksamkeit des Rechtsschutzes	235
(a) Materielle Anforderungen	236
(b) Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte	241
(c) Keine erhöhten Anforderungen an die	
Vorhabenzulassung durch Gesetz	244
dd) Zwischenergebnis	245
b) Grundrechtliche Verfahrensgarantien	246
aa) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im	
Beschluss zur Südumfahrung Stendal	246
bb) Grundrechtsschutz durch Verfahren	248
cc) Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren	250
dd) Erfordernis einer eigenständigen Abwägung des	
Gesetzgebers	253
ee) Würdigung der	
Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze	255
ff) Zwischenergebnis	256

5. Ergebnis zur Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht	256
II. Vereinbarkeit mit Völker- und Unionsrecht	258
1. Anforderungen an den Rechtsschutz	258
a) Rechtsschutzanforderungen aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention	259
aa) Die Aarhus-Konvention als eigenständiger Prüfungsmaßstab	260
bb) Gewährleistungsgehalt	263
cc) Anwendungsbereich	264
(1) Formeller Ansatz	266
(2) Materieller Ansatz	267
(3) Zwischenergebnis: Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 AK	270
dd) Rechtsschutzmfang bei gesetzlicher Vorhabenzulassung	271
b) Rechtsschutzanforderungen aus Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie	273
aa) Anwendungsbereich	274
(1) Projektzulassung durch einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt	275
(2) Verwirklichung der Ziele der Richtlinie	275
(3) „Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen“	278
(a) Wortlaut	279
(b) Entstehungsgeschichte	280
(c) Systematik	282
(d) Telos	284
(e) Völkerrechtskonforme Auslegung	287
(4) Zwischenergebnis: Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie	288
bb) Gewährleistungsgehalt	289
c) Würdigung der Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze	291
d) Zwischenergebnis	298
2. Anforderungen an das Zulassungsverfahren	299
3. Ergebnis zur Vereinbarkeit mit Völker- und Unionsrecht	300

III. Ergebnis: Rechtswidrigkeit der Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze auf Grundlage der §§ 2 S. 1, 2a S. 1 MgvG	301
B. Rechtmäßigkeit des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes	302
I. Grundsätzlich verfassungs-, völker- sowie unionsrechtskonform	302
II. Rechtswidrigkeit qua Konnex zwischen Vorschaltgesetz und Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetzen	305
III. Keine andere Bewertung im Lichte des § 7 Abs. 2 MgvG	307
IV. Ergebnis: Rechtswidrigkeit des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes	309
C. Gesamtergebnis zu Kapitel 3	310
 Kapitel 4 – Die Zukunftsfähigkeit der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	313
A. Rechtsschutzeröffnung gegen Infrastrukturvorhabenzulassungsgesetze de lege ferenda	314
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	315
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	317
1. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	317
2. Rechtsschutzmodell des Standortauswahlgesetzes	318
a) Rechtsschutzausgestaltung im Standortauswahlgesetz	320
b) Übertragung auf die Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	321
aa) Normierung prä-legislativer Administrativentscheidungen	322
bb) Normierung der Umweltverbandsklagebefugnis	325
cc) Konflikt mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer eigenständigen Abwägung des Gesetzgebers?	327
III. Zwischenergebnis	329

B. Funktionen des Instruments der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	330
I. Rationalisierungs- und Entlastungsfunktion?	330
1. Begriff der Rationalität im (Verwaltungs-)Verfahren	330
2. Entpolitisierungsbedürfnis des Planfeststellungsverfahrens	332
3. Beitrag der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	336
II. Legitimations- und Akzeptanzfunktion?	338
1. Begriffe der demokratischen Legitimation und Akzeptanz	338
2. Legitimations- und Akzeptanzsteigerungsbedürfnis des Planfeststellungsverfahrens	342
3. Beitrag der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	344
III. Zwischenergebnis	346
C. Abschließende Würdigung des Instruments der Infrastrukturvorhabenzulassung durch Gesetz	347
Kapitel 5 – Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	353
Literatur- und Quellenverzeichnis	363
Anlage: Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)	385