

<https://doi.org/10.1007/s10357-023-4195-9>

Beschleunigung per Gesetz – über Sinn und Sinnhaftigkeit der Legalplanung

Annette Guckelberger

© Der/die Autor(en) 2023. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Obwohl das Maßnahmenengesetzvorbereitungsgesetz erhebliche Kritik hervorgerufen hat, erhofft sich auch die neue Bundesregierung von der Legalplanung einen maßgeblichen Beschleunigungseffekt für die Realisierung von Infrastrukturvorhaben. Daher lohnt sich ein etwas genauerer Blick auf die Legalplanung.

1. Einleitung

Bis heute gibt es keine verbindliche Begriffsbeschreibung der Legalplanung. In aller Regel wird dieses aus zwei Komponenten bestehende Wort für die Zulassung von Infrastrukturvorhaben durch ein formelles Gesetz verwendet.¹ Laut der Dissertation von Kürschner ist für eine Legalplanung eine Regelung in Gestalt eines formellen Gesetzes kennzeichnend, die aber in materieller Hinsicht gerade keinen abstrakt-generellen Inhalt hat.² So zielt auch § 1 Maßnahmenengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)³ auf die Etablierung eines allgemeinen Verfahrens ab, um anschließend den Neu- oder Ausbau sowie die Änderung von Verkehrsinfrastruktur durch Gesetz anstelle eines Verwaltungsakts zulassen zu können. Sofern die Legislative die planerische Letztentscheidung trifft, schadet es weder, wenn die Exekutive in die Planvorbereitung einbezogen wird, noch im Anschluss an die gesetzliche Entscheidung weitere Schritte zu unternehmen hat, sofern ihr dabei keine Planungsbefugnis zukommt, weil der Gesetzgeber die Planungsentscheidung getroffen hat.⁴

Aus historischer Perspektive lässt sich feststellen, dass bereits im Jahre 1838 der Bau einer Eisenbahnstrecke im Großherzogtum Baden durch Gesetz zugelassen wurde.⁵ In den Fokus der Aufmerksamkeit rückte die Legalplanung vor allem in den 1990er Jahren, als im Kontext der Wiedervereinigung angesichts der desolaten Infrastruktursituation in der ehemaligen DDR zwei Vorhaben, nämlich die sog. Südumfahrung Stendal sowie der Autobahnabschnitt Wismar West – Wismar Ost, durch Gesetz zugelassen wurden.⁶ In der sog. Stendal-Entscheidung des BVerfG von 1996 stellte es sich auf den Standpunkt, dass eine Legalplanung mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung aufgrund der Schmälerung des durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantierten effektiven Rechtsschutzes „nur in eng begrenzten Fällen zulässig“ ist.⁷ Eine Legalplanung habe jedenfalls dann vor der Verfassung Bestand, wenn eine damit einhergehende Enteignung nicht nur zum Wohle der Allgemeinheit i. S. d. Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG, sondern aus triftigen Gründen erforderlich ist.⁸ Als solche akzeptierte das BVerfG damals die mit der Wiedervereinigung verbundene außergewöhnliche Situation.⁹ In einem Beschluss von 2016 findet sich die Aussage, dass eine konkrete Gesamtabwägung „lediglich in den von Verfassungs wegen nur ausnahmsweise zulässigen Fällen einer Legalplanung durch den Gesetzgeber selbst“ erfolgen darf.¹⁰ Nach der

BVerfG-Rechtsprechung darf also die Legalplanung nicht zur Regel werden und muss die Rechtfertigung des jeweiligen Vorhabens durch triftige Gründe geprüft werden.

2. Endlagerstandortauswahl als Legalplanung

Gemäß § 20 Abs. 2 Standortauswahlgesetz (StandAG) wird über den Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 S. 1 AtG durch Bundesgesetz entschieden. Obwohl es sich dabei um eine Legalplanung handelt,¹¹ zeigt bereits ein Blick auf § 1 Abs. 5 S. 2 StandAG, wonach die Standortfestlegung für das Jahr 2031 angestrebt wird, dass diese nicht von Beschleunigungserwägungen getragen wird.¹² Nach jüngsten Presseberichten wird die Suche nach einem Standort für ein Atommüll-Endlager mit dem wohl längsten Planungshorizont in der Menschheitsgeschichte sogar frühestens 2046 beendet sein.¹³ Von der Entscheidung über den Standort per Gesetz erhofft man sich das größtmögliche Maß an demokratischer Legitimation samt der Chance für eine möglichst dauerhafte Akzeptanz dieser sehr folgenreichen Entscheidung.¹⁴ Dazu trägt auch bei, dass man mit § 19 Abs. 2 StandAG eine eigenständige Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet hat. Denn dem Standortvorschlag hat ein feststellender Bescheid durch das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung vorauszugehen (§ 19 Abs. 2 S. 3 StandAG), für welchen die Rechtsbehelfe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) mit der Maßgabe entsprechende Anwendung

- 1) Reidt, EnWZ 2022, 8, 13; s. a. v. Weschpfennig, AöR 145 (2020), 438, 440.
- 2) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 22 ff.
- 3) Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmenengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmenengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) v. 22.3.2020, BGBl. I S. 640; zuletzt geändert durch Art. 4 BGBl. 2020 I S. 1795.
- 4) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 38 ff.
- 5) Durner, in: Kahl/Ludwigs, HVwR I, 2021, § 21 Rdnr. 38; Schneller, Objektbezogene Legalplanung, 1999, S. 24; s. a. Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 73 mit weiteren Beispielen.
- 6) Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 73, v. Weschpfennig, AöR 145 (2020), S. 440.
- 7) BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 22.
- 8) BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 22.
- 9) BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 23.
- 10) BVerfG, Beschl. v. 21.12.2016 – 1 BvL 10/14, NVwZ 2017, 399, 402.
- 11) Näher dazu Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 13 ff.
- 12) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 13 ff.; Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 346.
- 13) Tagesschau, Endlagersuche könnte bis mindestens 2046 dauern, Stand 8.3.2023, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/suche-nach-atommuell-endlager-103.html>. S. a. Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 340.
- 14) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 19; Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 341 ff.

Prof. Dr. Annette Guckelberger,
Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht,
Universität des Saarlandes,
Saarbrücken, Deutschland

finden, dass die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, in deren Gebiet der vorgeschlagene Standort liegt, sowie deren Einwohner und Grundstückseigentümer den nach § 3 UmwRG anerkannten Vereinigungen gleichstehen (§ 19 Abs. 2 S. 6 StandAG). Über derartige Klagen entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das BVerwG (§ 19 Abs. 2 S. 8 StandAG).¹⁵

3. Legalplanung zur Beschleunigung

Bereits die beiden erwähnten Legalplanungen aus den 1990er Jahren wurden von dem Anliegen der Beschleunigung getragen. Allerdings haben sich die diesbezüglichen Annahmen des Gesetzgebers letztlich nicht bestätigt.¹⁶

Mit Blick auf den Grund der Regelungen sowie der hohen Zahl der ggf. durch Maßnahmengesetz zuzulassenden Vorhaben wird im MgvG ein Novum erblickt.¹⁷ Es zählt in § 2 MgvG zwölf Verkehrsinfrastrukturprojekte und in § 2a MgvG sechzehn Verkehrsweginfrastrukturprojekte zur Strukturänderung auf, die für eine Legalplanung in Betracht kommen. Zutreffend wird das MgvG als ein Vorschaltgesetz charakterisiert, da es nur den Rahmen für solche erst noch zu treffende Legalplanungsentscheidungen setzt.¹⁸ Nach Maßgabe der §§ 4 ff. MgvG ist vor der Einleitung des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens ein vorbereitendes Verfahren durchzuführen. Dazu gehören die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen nach § 6 MgvG, das Anhörungsverfahren nach § 7 Abs. 1 MgvG und die Erstellung eines Abschlussberichts nach § 8 MgvG (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 MgvG). Das Verfahren ist vergleichbar mit einem Planfeststellungsverfahren, sehr aufwendig ausgestaltet und enthält sogar Verschärfungen in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁹ Es mündet in einem Abschlussbericht, der ausweislich § 8 Abs. 3 MgvG bezüglich seines Aufbaus und Inhalts einem Planfeststellungsbeschluss für das jeweilige Projekt entsprechen soll, allerdings nur erstellt wird, wenn das BMVI sich gegen die Zulassung des jeweiligen Vorhabens durch Verwaltungsakt entscheidet (§ 8 Abs. 1 S. 3 MgvG). Da erst im Anschluss daran das Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des jeweiligen Maßnahmengesetzes beginnt, ergibt sich bis dahin daraus kein nennenswerter Beschleunigungseffekt.²⁰ Weil das Bundesgesetzblatt seit Januar 2023 ausschließlich in elektronischer Form geführt und dabei dem Prinzip der Einzelverkündung gefolgt wird (Art. 82 Abs. 1 S. 4 GG i. V. m. VkBkmG), stellt sich die Frage nach einer Anpassung des § 9 MgvG, der in seinem Absatz 1 den Behörden aufgibt, nach der Verkündung des Maßnahmengesetzes im Bundesgesetzblatt dem Vorhabenträger, den Personen und Vereinigungen, über deren Einwendungen und Stellungnahmen entschieden worden ist, unverzüglich einen „Auszug aus dem Bundesgesetzblatt in Papierform“ zukommen zu lassen. Vergleichbares gilt für § 9 Abs. 2 S. 3 MgvG, wonach dem Träger des Vorhabens in jedem Fall die Ausgabe des Bundesgesetzblattes mit dem verkündeten Maßnahmengesetz zu übersenden ist.

Von den Zulassungsentscheidungen durch den Gesetzgeber verspricht man sich zum einen eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Vorhaben,²¹ da durch die Parlamentsabgeordneten der Wille des Volkes in seiner Gesamtheit repräsentiert wird. Zum anderen verspricht man sich von diesem Vorgehen eine Beschleunigung, die wohl darauf zurückgeht, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten bei formellen Gesetzen sehr eingeschränkt sind.²² Gegen diese stehen nur die Rechtsbehelfsmöglichkeiten vor der Verfassungsgerichtsbarkeit (v. a. Verfassungsbeschwerde Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, abstrakte und konkrete Normenkontrolle Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, Art. 100 Abs. 1 GG) zur Verfügung.²³ Wegen der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Parlamentsgesetzgebers (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) ist die Verwerfung formeller Gesetze dem BVerfG vorbehalten.²⁴ In der Sache beschränkt

es sich dabei auf die Überprüfung der Verletzung spezifischen Verfassungsrechts,²⁵ wobei es seit der Entscheidung zum Recht auf Vergessen II bei unionsrechtlich vollständiger Determinierung anstelle der Grundrechte des Grundgesetzes nunmehr die Unionsgrundrechte als Prüfungsmaßstab heranzieht.²⁶ Dabei kann es sein, dass sich die grundrechtsberechtigten Personen bei der Beschwerdebefugnis auf den Klimabeschluss des BVerfG berufen, wonach die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung subjektiv-rechtlichen Schutz vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgas-minderungslast in die Zukunft schützen.²⁷ Wie das BVerfG entschieden hat, kann mit einer Verfassungsbeschwerde auch mittelbar ein Verstoß gegen Art. 20a GG gerügt werden, allerdings nur, wenn sich die Beschwerdeführer gegen einen Eingriff in Grundrechte wenden, der verfassungsrechtlich nur unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit der zugrunde liegenden Regelungen mit den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes gerechtfertigt werden kann.²⁸ Im Falle eines solchen Vorgehens muss zur Substantiierung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich auf die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen eingegangen werden, „weil regelmäßig nur diese, nicht aber punktuell Tun oder Unterlassen des Staates die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnte“.²⁹

- 15) Eingehend zum Rechtsschutz, auch zum Zwischenrechtsschutz nach § 17 Abs. 3 StandAG, *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 184 ff. und auf S. 185 ff. zum unionsrechtlichen Hintergrund, zu den verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfen S. 248 ff.; *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 384 ff.; *Langstädler*, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 432 ff.
- 16) *Brigola/Hess*, NuR 2021, 104, 107.
- 17) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 66.
- 18) *Reidt*, EnWZ 2022, S. 13; v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 442; s. a. *Brade*, EurUP 2020, 140, 143.
- 19) v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 444 ff.; s. zur Bürgerbeteiligung kombiniert mit einer anschließenden Entscheidung des Gesetzgebers auch *Dürner*, in: *Kahl/Ludwigs*, HVwR I, 2021, § 21 Rdnr. 35; *Herber*, NZV 2021, 243, 247 spricht von einem Mixtum aus vorbereitendem Verwaltungsverfahren und nachfolgendem projektbezogenen Gesetzgebungsverfahren. S. zum verzögernden Verfahrensschritt durch den Abschlussbericht *Guckelberger*, NuR 2020, 805, 807.
- 20) *Reidt*, EnWZ 2022, S. 13.
- 21) *Brigola/Hess*, NuR 2021, S. 107; kritisch wegen der ambivalenten Spannung zum effektiven Rechtsschutz und zur Gewaltenteilung *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112, 2021, 235, 258.
- 22) *Langstädler*, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 535; *Lenz*, NdsVBl. 2020, 229, 230 ff.; *Schmidt-Abmann/Kaufhold*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers*, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 27 Rdnr. 88; s. a. *Buchheim/Möllers*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers*, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 46 Rdnr. 184; *Reidt*, EnWZ 2022, S. 13, nach dessen Einschätzung sich aber im Vergleich zu einer erst- und letztinstanzlichen Entscheidung des BVerwG wohl kaum signifikante Unterschiede ergeben würden. S. auch v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 455, da es bis zur Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde einige Zeit dauern dürfte.
- 23) *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 142; *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 60.
- 24) S. nur BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 136.
- 25) *Chladek*, DVBl. 2022, 578, 580; s. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 2.2.2023 – 1 BvR 187/21, Rdnr. 7, juris.
- 26) BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 276/17, BVerfGE 152, 216 Rdnr. 50.
- 27) BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 47.
- 28) BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, NVwZ 2023, 158 Rdnr. 4.
- 29) BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, NVwZ 2023, 158 Rdnr. 5.

Alles in allem dürfte man vor allem darauf gesetzt haben, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltvereinigungen bei Legalplanungen in aller Regel versagen. Nach seiner bisherigen Konzeption knüpft das UmwRG an Entscheidungen von Behörden an.³⁰ Insoweit sei nur auf das Fehlen einer Regelung wie in § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 UmwRG verwiesen, nach der § 17 Abs. 3 S. 3–5 und § 19 Abs. 2 S. 5–7 UmwRG unberührt bleiben. Außerdem zählen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 HS 2 UmwRG Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird, nicht zu den umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenständen. Sicht man von dem Erwerb eines Sperrgrundstücks durch Umweltvereinigungen ab,³¹ fehlt diesen nach herkömmlicher Doktrin die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde.³² In seinem Klimabeschluss stellte das BVerfG fest: „Obwohl auf der Hand liegt, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen“.³³ Teilweise wird angenommen, dass man im MgvG eine intensive Einbeziehung der Öffentlichkeit sozusagen zur verfahrensrechtlichen Kompensierung der nur noch eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten vorgesehen habe, jedoch büße diese Öffentlichkeitsbeteiligung ohne korrespondierende Rechtsschutzmöglichkeiten einen Großteil ihrer Wirksamkeit ein.³⁴

Diesen Pfad scheint auch die jetzige Regierung fortsetzen zu wollen, da nach dem Koalitionsvertrag angedacht ist, „große und besonders bedeutsame Infrastrukturmaßnahmen auch im Wege zulässiger und unionsrechtskonformer Legalplanung beschleunigt auf den Weg [zu] bringen“.³⁵ Als Beispiele für solche Infrastrukturmaßnahmen werden systemrelevante Bahnstrecken, Stromtrassen und Ingenieurbauwerke, wie kritische Brücken, genannt.³⁶ Dies deutet darauf hin, dass sich die Zahl der Vorhaben, die Gegenstand einer Legalplanung sein sollen, in naher Zukunft weiter erhöhen wird.

3.1 Verfassungsrechtliche Bedenken

Schon seit den beiden Legalplanungen der 1990er Jahre werden gegenüber diesen in mehrerlei Hinsicht verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht:³⁷

3.1.1 Gewaltenteilungsgrundsatz

Die Aufteilung der Staatsgewalt auf besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) stellt ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Grundgesetzes dar.³⁸ Es bildet die Grundlage für die politische Machtverteilung und soll durch die gegenseitige Kontrolle sowie Begrenzung zur Mäßigung der Staatsgewalten beitragen.³⁹ Außerdem werden so Vorkehrungen getroffen, damit die jeweiligen Entscheidungen „von den Organen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen“.⁴⁰ Klassischerweise wird die Zuweisung wesentlicher Entscheidungen an den Parlamentsgesetzgeber damit begründet, dass nur dieser infolge der Vereinigung des Willens aller, kollektiv bindende Entscheidungen treffen könne.⁴¹ Für das parlamentarische Verfahren ist die gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung sowie die Öffentlichkeit der Verhandlungen nach Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG kennzeichnend.⁴² Indem Argumente und Gegenargumente in einer öffentlichen Debatte ausgetauscht werden, besteht die Möglichkeit des Ausgleichs konfligierender Interessen und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit.⁴³ In seiner Entscheidung zur Bundesnotbremse I betonte das BVerfG, dass Entscheidungen aufgrund eines schlicht sub-

sumierenden Normvollzugs typischerweise von der Verwaltung mit dem dafür erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand getroffen werden, während dem Parlament die Normsetzung obliegt.⁴⁴ Denn „die Besonderheiten des Einzelfalls [können] bei staatlichem Handeln durch Gesetz grundsätzlich weniger berücksichtigt werden als bei auf den konkreten Fall bezogenem Gesetzesvollzug durch die Verwaltung“.⁴⁵ Soweit nicht in den Kernbereich der Exekutive eingegriffen wird, darf aber auch das Parlament Verwaltungstätigkeiten an sich ziehen, wenn im Einzelfall hierfür hinreichende sachliche Gründe bestehen.⁴⁶ Dabei gesteht das BVerfG dem Gesetzgeber einen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu.⁴⁷

Betrachtet man die auf konkrete Projekte bezogene Legalplanung unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung, lässt sich jedenfalls mit Blick auf die bis dahin bestehende Zulassungspraxis feststellen, dass das Parlament Planungsentscheidungen an sich zieht, die bislang üblicherweise von der Verwaltung gefällt wurden.⁴⁸ In seiner Stendal-Entscheidung hielt das BVerfG jedenfalls deren Vorbereitung durch die Exekutive für verfassungsrechtlich geboten,⁴⁹ wobei die Literatur Zweifel an dieser verfassungsrechtlichen Ableitung äußert.⁵⁰ Nach dem MgvG obliegt die Entschei-

30) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 192; v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 475 bei Fn. 215.

31) Dazu *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 195 f.; s. a. *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 62.

32) S. a. BR-Drs. 579/1/19, S. 2; *Chladek*, DVBl. 2022, S. 580; *Perince-Wanke*, EurUP 2020, 145, 153; *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112, 2021, S. 252; *Schwerdtfeger*, ZUR 2021, 451, 458; *Wegener*, ZUR 2020, 195; v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 475 f.

33) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 42.

34) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 187 f.

35) Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen, S. 11.

36) Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen, S. 11.

37) Dazu auch *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., 2023, § 9 Rdnr. 95 ff.

38) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 139 f.

39) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 140; *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112, 2021, S. 112.

40) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 140; *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112, 2021, S. 112.

41) *Kant*, Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Werkausgabe, Bd. VIII, 1977, S. 432; s. a. *Munaretto*, Der Vorbehalt des Möglichen, 2022, S. 275.

42) BVerfG, Urt. v. 24. 1. 2023 – 2 BvF 2/18, NJW 2023, 672 Rdnr. 93 f.

43) BVerfG, Urt. v. 24. 1. 2023 – 2 BvF 2/18, NJW 2023, 672 Rdnr. 94.

44) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 141 f.

45) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 147.

46) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 142; s. zum Kernbereich *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 79 ff.; s. a. *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortwahlgesetz, 2021, S. 329 f.

47) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 142.

48) Dazu, dass Planung durchaus auch in Gestalt von Gesetzen erfolgen kann und nur Plangesetze verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen, *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., 2023, § 9 Rdnr. 95; *Köck*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Bd. II, § 36 Rdnr. 16.

49) BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 16.

50) *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 94 ff.; den verfassungspolitischen Charakter betonend *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortwahlgesetz, 2021, S. 334.

dungsvorbereitung der Exekutive. Auch steht momentan nur die Zulassungsentscheidung einer begrenzten Anzahl von Infrastrukturvorhaben durch Gesetz zur Debatte, weshalb ein Übergriff in den Kernbereich der Exekutive zu verneinen ist.⁵¹ Wegen ihrer finalen Struktur gehören Planungsentscheidungen nicht zum schlicht subsumierenden Normvollzug und kommen daher grundsätzlich für parlamentarische Mehrheitsentscheidungen in Betracht.⁵² Damit die parlamentarische Entscheidung tatsächlich die von ihr erhoffte Akzeptanzhöhung bewirken kann, muss die Gestaltungsbefugnis bei der Legislative liegen, welche gem. Art. 1 Abs. 3 GG dabei an die Grundrechte gebunden ist und das, allerdings von einfachen Recht zu unterscheidende, rechtsstaatliche Abwägungsgebot zu beachten hat.⁵³ Aus der Bindung des Gesetzgebers an das sich aus Art. 20a GG ergebende Klimaschutzgebot folgt, dass das relative Gewicht des Ziels der Herstellung von Klimaneutralität bei fortschreitendem Klimawandel in der Abwägung zunimmt.⁵⁴ Während die Verwaltung nachvollziehbare Verwaltungsakte erlassen soll, denen in der Regel eine entsprechende Begründung beizufügen ist (s. § 39 Abs. 1 VwVfG), kann bei einer Entscheidung durch die Abgeordneten letztlich nur spekuliert werden, aus welchen Gründen diese tatsächlich für oder gegen ein Vorhaben gestimmt haben.⁵⁵ Je mehr Zulassungsentscheidungen durch Gesetz getroffen werden sollen, stellt sich mit Fug und Recht die Frage, ob die Abgeordneten angesichts der Komplexität der Vorhaben dadurch letztlich nicht überfordert werden⁵⁶ und noch hinreichende Gründe im Einzelfall für eine solche Verlagerung bestehen.⁵⁷

3.1.2 Verbot des Einzelfallgesetzes

Nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG muss das Gesetz allgemein sein und darf nicht nur für den Einzelfall gelten, soweit ein Grundrecht nach dem Grundgesetz durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt wird. Entgegen teilweise vertretener Ansicht beinhaltet diese Verfassungsregelung keine besondere Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes,⁵⁸ sondern ist nur ein besonderer Mechanismus zum Schutz der Grundrechte.⁵⁹ Während das BVerfG den Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nur bei Grundrechten mit einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt bejaht⁶⁰ und darüber hinaus von einer verdrängenden Sonderregelung im Falle der Legalenteignung ausgeht,⁶¹ messen Stimmen im Schrifttum unter Rekurs auf den Sinn und Zweck des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, diesem einen weitergehenden Anwendungsbereich zu.⁶² Trotz des ausnahmslosen Wortlauts des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG hält das BVerfG Durchbrechungen des Verbots von Einzelfallgesetzen für möglich, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen zu regelnden Fall dieser Art und somit einen sachlichen Grund für eine Ausnahme gibt.⁶³ Die Literatur befürwortet ebenfalls Ausnahmen, verlangt aber für die Zulässigkeit einer Ausnahme oft erhöhte Anforderungen, etwa in Gestalt überragend wichtiger Gründe des Gemeinwohls oder weil nur der Gesetzgeber dermaßen wesentliche Entscheidungen treffen darf.⁶⁴ Jedenfalls bei einem Einzelpersonengesetz, das sich von vornherein nur an eine oder mehrere konkrete Personen richtet und deren Grundrechte beschränkt, stellt auch das BVerfG erhöhte Rechtfertigungsanforderungen in Gestalt eines zwingenden Regelungsbedürfnisses für den singulären Sachverhalt.⁶⁵

Teilweise wird angenommen, dass man bei einer Legalplanung von einem Einzelpersonengesetz sprechen kann. Im Falle einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung seien die Betroffenen bestimmbar, während bei den mittelbar Betroffenen der erhöhte Individualbezug fehle.⁶⁶ Wenn der Bundestag über ein bestimmtes Vorhaben per Gesetz entscheidet, lässt sich dieses als Einzelfallgesetz einstufen⁶⁷ und bedarf daher hinreichend gewichtiger Gründe, um eine Abweichung von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG annehmen zu

können.⁶⁸ Keinesfalls mag das bloß allgemeine Interesse an einer beschleunigten Zulassung von Infrastrukturvorhaben einen solchen triftigen Grund bilden, weil dadurch die Ausnahme zum Regelfall würde und keine Abgrenzung für die Auswahl von Sonderfällen für eine Legalplanung möglich wäre.⁶⁹ Da man sich von dem Allgemeinheitspostulat des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG für Gesetze einen besonderen Schutz der Freiheitsrechte verspricht,⁷⁰ stellt sich im

- 51) Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 329. Da aufgrund des Klimaschutzes viele Vorhaben Gegenstand einer Legalplanung sein können, bejaht dagegen *Pernice-Warke*, EurUP 2020, S. 161 einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung.
- 52) Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 330f.
- 53) v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 458; gegen eine Maßgeblichkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 97ff. Nach *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 61f., ist das rechtsstaatliche Abwägungsgebot nur ein objektivrechtliches Gebot, das sich von dem einfachrechtlichen Abwägungsgebot zur Berücksichtigung von Belangen, die nicht zu subjektiven Rechten erstarkt sind, unterscheidet. Dazu, dass schwächere Interessen bei der Gesetzgebung gerne ausgeblendet werden, *Smeddinck*, ZRP 2021, 209, 210.
- 54) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NuR 2022, 37, 49; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15. 12. 2022 – 1 BvR 2146/22, NVwZ 2023, 158 Rdnr. 3.
- 55) Dazu *Munaretto*, Der Vorbehalt des Möglichen, 2022, S. 285ff.
- 56) Guckelberger, NuR 2020, S. 806.
- 57) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 142; s. auch *Roth*, ZRP 2022, 82, 83, wonach das Pauschalargument Klimawandel kaum für jedes Vorhaben genügen dürfte. *Smeddinck*, ZRP 2021, S. 209 spricht von Projekten, die selbst nicht anders als normal wirken.
- 58) *Kröger*, DVBl. 1955, 791, 796; *de Wall*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG Bd. 2, Stand Februar 2023, Art. 19 I, II Rdnr. 4.
- 59) BVerfG, Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u. a., BVerfGE 85, 360, 374; BVerfG, Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 u. a., 143, 246 Rdnr. 394; Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsatzes; *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 108ff.; für eine Verschärfung auch Guckelberger, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR III, 2. Aufl. 2022, § 85 Rdnr. 18; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. I, 2018, Art. 19 Rdnr. 21; v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 468.
- 60) BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67, BVerfGE 25, 371, 398; BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 17.
- 61) BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64 u. a., BVerfGE 24, 367, 396ff.; BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 26; kritisch *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 27f.; für ein Nebeneinander *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 115ff.; s. a. *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 427ff.
- 62) M. w. N. Guckelberger, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR III, 2. Aufl. 2022, § 85 Rdnr. 13ff.; s. a. *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 422.
- 63) BVerfG, Urt. v. 7. 5. 1969 – 2 BvL 15/67, BVerfGE 25, 371, 399; BVerfG, Urt. v. 10. 3. 1992 – 1 BvR 454/91 u. a., BVerfGE 143, 246 Rdnr. 394.
- 64) Guckelberger, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR III, 2. Aufl. 2022, § 85 Rdnr. 35 *Lege*, in: Merten/Papier, 2009, HdbGR III, 2009, § 66 Rdnr. 125; *Meessen* DÖV 1970, 314, 319; s. a. v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 468.
- 65) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 142.
- 66) *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 126, 128.
- 67) v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 463.
- 68) Guckelberger, NuR 2020, S. 808; *Lege*, in: Merten/Papier, 2009, HdbGR III, 2009, § 66 Rdnr. 125; v. *Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 467, der aber auf die großzügige Haltung des BVerfG verweist.
- 69) *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 31. Dazu, dass die Gründe für die Einstufung der Vorhaben im MgvG teilweise nicht hinreichend sein dürften, *Brade*, EurUP 2020, S. 141f.
- 70) Dazu Guckelberger, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR III, 2. Aufl. 2022, § 85 Rdnr. 22 m. w. N.

Falle der Zulassung von Abweichungen aus Sicht der Betroffenen insbesondere die Frage nach kompensierenden Rechtsschutzmöglichkeiten.

3.1.3 Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG

Entsprechend der Entscheidung des BVerfG zur Bundesnotbremse I „werden durch die Wahl eines Gesetzes statt einer – ebenfalls möglichen – Verwaltungsentscheidung als Handlungsform für den Einzelfall die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle regelmäßig eingeschränkt sein“.⁷¹ Jedoch hielt es bei der Bundesnotbremse I den Verlust fachgerichtlichen Rechtsschutzes für nicht so gravierend wie oftmals bei Einzelfall- oder Einzelpersonengesetzen, da eine Feststellungsklage (§ 43 VwGO) des Inhalts erhoben werden könne, dass wegen der Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu anderen Beteiligten bestehe.⁷²

Aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, wonach Personen, die durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt werden, der Rechtsweg offen steht, folgt für diese ein Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle.⁷³ Schon seit langem stellt sich das BVerfG auf den Standpunkt, dass der Begriff der öffentlichen Gewalt nicht die Gesetzgebungsfunktion umfasst.⁷⁴ Begründet wird dies vor allem mit der Verfassungstradition sowie einem Blick in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4a und Art. 100 Abs. 1 GG, wonach es spezielle Verfahren zur Überprüfung der Legislativakte gibt.⁷⁵ Auch wenn die Literatur Zweifel an der Richtigkeit dieser Auffassung angesichts des uneingeschränkten Wortlauts des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und der Zunahme von Planungsentscheidungen durch den Gesetzgeber anmeldet,⁷⁶ und überdies angesichts der Rechtsschutzvorgaben der Aarhus-Konvention (AK) auf die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sowie des Art. 11 UVP-RL auf eine mögliche unionsrechtskonforme Auslegung hinweist,⁷⁷ kommt sie oftmals zu dem Ergebnis, dass dann die verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfe zum Rechtsweg gehören⁷⁸ und Parlamentsgesetze nur am Maßstab der Verfassung zu prüfen sind.⁷⁹

Ohne Angaben zur Art der Erledigung der Verfassungsbeschwerden lag deren durchschnittliche Verfahrensdauer in den Jahren 2013–2022 beim BVerfG bei 82 % der Beschwerden bei einem Jahr, bei 11 % bei zwei Jahren, bei 4 % bei drei Jahren und bei 3 % bei über drei Jahren.⁸⁰ Angesichts des eingeschränkten Prüfumfanges des BVerfG im Vergleich zu erstinstanzlichen fachgerichtlichen Verfahren vor dem BVerwG, bei dem die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahre 2022 bei Infrastrukturvorhaben 12 Monate und 18 Tage betrug,⁸¹ vermögen die Verfahren vor dem BVerfG in aller Regel keinen schnelleren Rechtsschutz zu bewirken. Im Jahre 2015 wies das BVerfG eine Verzögerungsbeschwerde wegen einer Verfahrensdauer von rund vier Jahren und 8 Monaten zurück, da bei der Dauer verfassungsgerichtlicher Verfahren in besonderem Maße auch andere Umstände als die Reihenfolge der Registrierung, wie die Art der Sache sowie ihre politische und soziale Bedeutung, berücksichtigt würden. Da Verfahren mit besonderer Bedeutung für das Gemeinwesen vorrangig seien, hielt es deshalb unter Verweis auf die Aufgaben und Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch eine längere Verfahrensdauer für sich gesehen nicht für ohne Weiteres unangemessen.⁸²

3.2 Rechtsschutzvorgaben aus Unions- und Völkerrecht

Eine andere Frage ist, ob nicht Unions- oder Völkerrecht weitergehende Rechtsschutzmöglichkeiten gebieten. Da es im Augenblick der Stendal-Entscheidung des BVerfG noch nicht die Aarhus-Konvention (AK)⁸³ mit ihren unionsrechtlichen Umsetzungen gab, ist zu klären, welche Folgen sich daraus für den Umweltrechtsschutz bei Legalplanungen ergeben.

3.2.1 Aarhus-Konvention

Die AK ist ein gemischtes Abkommen, das sowohl von der heutigen Europäischen Union als auch den einzelnen Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.⁸⁴ Sie enthält in Art. 9 Abs. 2, 3 AK Rechtsschutzvorgaben, die nach Absatz 4 angemessen und effektiv sein müssen. Weil Gremien und Einrichtungen, die in gesetzgebender Eigenschaft handeln, keine Behörden i.S.d. Begriffsbeschreibung in Art. 2 Nr. 2 AK sind, wird teilweise vertreten, dass die Rechtsschutzvorgaben für Legalplanungen keine Bedeutung erlangen. Auch wenn in Art. 9 Abs. 2 AK in Bezug auf den Rechtsschutz nur von der Anfechtung von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen die Rede sei, ergebe sich aus der Bezugnahme auf Art. 6 AK und der dortigen Erwähnung des Behördenbegriffs in Abs. 2 litt. c), d), dass Art. 9 Abs. 2 AK eine behördliche Entscheidung voraussetze.⁸⁵ Für Legalplanungen wäre demnach die Rechtsschutzvorgaben der AK ohne Bedeutung.

Aufgrund der Weite der Formulierung in Art. 9 Abs. 2 AK sowie der Systematik kann man aber auch den gegenteiligen Standpunkt vertreten.⁸⁶ Gegen eine prinzipielle Ausklammerung aller Entscheidungen der Legislative lässt sich einwenden, dass Art. 2 Nr. 2 AK nur eine Begriffsbeschreibung enthält. Diese schließt aber die Gesetzgebung nicht insgesamt von der AK aus, sondern nur beim Handeln in gesetzgebender Eigenschaft.⁸⁷ Nehmen die Gesetzgebungsorgane administrative oder exekutive Kompeten-

71) BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 147.

72) BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 149.

73) BVerfG, Beschl. v. 19.6.1973 – 1 BvL 39/69, 1 BvL 14/72, BVerfGE 35, 263, 274; BVerfG, Beschl. v. 29.10.1975 – 2 BvR 630/73, BVerfGE 40, 272, 275; BVerfG, Beschl. v. 17.4.1991 – 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83, BVerfGE 84, 34, 49.

74) BVerfG, Urt. v. 25.6.1968 – 2 BvR 251/63, BVerfGE 24, 33, 49; BVerfG, Beschl. v. 15.1.2009 – 2 BvR 2044/07, BVerfGE 122, 248, 270 f.

75) *Enders*, in: BeckOK GG, 53. Ed. Stand 15.11.2022, Art. 19 Rdnr. 59; *Rixen*, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR IV, 2. Aufl. 2022, § 131 Rdnr. 17.

76) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 118 ff.; *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 139 ff.; *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 156; *v. Rochow*, JuS 2022, 595, 597; wegen der Umgehung befürwortend *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 351.

77) *v. Rochow*, JuS 2022, S. 597.

78) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 122 ff.; *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 142 f., 146, 148 f.; *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 156.

79) *S. v. Weschpfennig*, AöR 145 (2020), S. 449 f.

80) Jahresbericht 2022, Stand 15.3.2023 abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/jahresbericht_2022.pdf?__blob=publication-File&v=4, S. 51.

81) BVerwG Pressemitteilung Nr. 18/2023 v. 9.3.2023.

82) BVerfG, Beschwerdekammerbeschl. v. 8.12.2015 – 1 BvR 99/11 – Vz 1/15, NJW 2016, 2021.

83) BGBl. 2006 II S. 1251 ff.

84) Beschl. des Rates v. 17.2.2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (2005/370/EG) ABl. 2005 L 124, S. 1; *Ekarde*, NVwZ 2015, 772; *Fischer-Hüftele*, NuR 2018, 735, 736.

85) *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 153 f.; *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 64.

86) *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 150; *dies.*, DVBl. 2022, S. 579; i. E. auch *Schwerdtfeger*, ZUR 2021, S. 458 f.

87) *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2 Rdnr. 10.

zen wahr, werden sie durchaus als Behörde tätig.⁸⁸ Unter Rekurs auf die Ziele der AK stellte sich das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) auf den Standpunkt, dass es für das Vorliegen einer behördlichen oder gesetzgebenden Entscheidung nicht auf die Form, sondern deren Inhalt ankommt. Nur so lässt sich vermeiden, dass die Vertragsparteien durch eine Verlagerung von Behördenentscheidungen auf den Gesetzgeber die Rechtsschutzvorschriften der AK aushebeln können.⁸⁹ Vor dem Hintergrund, dass die Reichweite der Gesetzgebung und die Bedeutung der Gewaltenteilung bei den verschiedenen Konventionsparteien durchaus unterschiedlich ausfallen kann, überzeugt ein solcher auf inhaltliche Aspekte und zu einer Vereinheitlichung führender materieller Ansatz.

Da der Gesetzgeber bei einer Legalplanung eine Entscheidung trifft, welche ansonsten in Gestalt eines Verwaltungsakts ergehen würde, ist daher vom Vorliegen einer Entscheidung auszugehen, die nicht in gesetzgebender Funktion erfolgt. Zwar könnte der in Art. 9 Abs. 2 AK erwähnte „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht“ dafür sprechen, dass aufgrund dieser Rechtsschutzvorgaben bei einer Legalplanung auch Inzidentrechtsschutzmöglichkeiten für die betroffene Öffentlichkeit ausreichen. Demgegenüber deutet die Infiltrationskonstruktion „um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten“ darauf hin, dass man bei Erlass der AK von einer direkten Rechtsschutzmöglichkeit gegen endgültige Zulassungsentscheidungen von Vorhaben ausgegangen sein dürfte.⁹⁰ Auch wenn die Mitgliedstaaten nach der AK festlegen dürfen, in welchem Verfahrensstadium Entscheidungen angefochten werden dürfen, muss der Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 4 AK angemessen und effektiv sein. Würde der Rechtsschutz aber erst so spät einsetzen, dass die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit diesen erst im Kontext eines Baustopps erreichen können, wird man dies nicht mehr als einen effektiven Rechtsschutz ansehen können.⁹¹

3.2.2 UVP-Richtlinie

Nach Art. 2 Abs. 5 UVP-RL können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, ausnehmen, sofern die Ziele dieser Richtlinie erreicht werden. In dem Gutachten zum MgvG wurde eine weite Auslegung des Art. 2 Abs. 5 UVP-RL bevorzugt und vertreten, dass sich die Ausnahme in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit gleichermaßen auf den Rechtsschutz nach Art. 11 UVP-RL auswirke.⁹² Dem wird jedoch zu Recht entgegengehalten, dass der Wortlaut nur die sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung beziehenden Bestimmungen aus Art. 6 UVP-RL meint, und gerade keine Erstreckung auf den Rechtsschutz vorgenommen wurde.⁹³ Durch die Neufassung der Ausnahme in Art. 2 Abs. 5 UVP-RL habe man eine Verschärfung gegenüber der bis dahin bestehenden Rechtslage erreichen wollen.⁹⁴ Vor dem Hintergrund, dass nach Art. 2 Abs. 5 UVP-RL die Ziele der Richtlinie weiterhin verwirklicht werden sollen, würde eine Ausklammerung auch vom Rechtsschutz befremdlich wirken.⁹⁵ Grund für das Absehen von der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach Erwägungsgrund 22 der UVP-RL, dass die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele, einschließlich der Bereitstellung von Informationen, aufgrund der Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden. Da diese Erwägung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, aber gerade nicht für den nachgelagerten Rechtsschutz zutrifft, gebieten der Sinn und Zweck der UVP-Richtlinie eine Erstreckung der Rechtsschutzvorgaben auf Legalplanungen.⁹⁶ Nur so kann man Brüche zu den Rechtsschutzvorgaben in der AK vermeiden.⁹⁷ Auf dieser Linie liegt auch eine Entscheidung des EuGH

vom 29.7.2019, wonach der besondere Gesetzgebungsakt die gleichen Merkmale wie eine Genehmigung aufweisen muss, indem dem Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts verliehen wird.⁹⁸ Dabei hielt der EuGH das vorliegende Gericht zur Feststellung der Erfüllung dieser Voraussetzung an, „wobei sowohl der Inhalt des erlassenen Gesetzgebungsakts als auch das gesamte Gesetzgebungsverfahren, das zu seinem Erlass geführt hat, und insbesondere die Vorarbeiten und die parlamentarischen Debatten zu berücksichtigen sind“.⁹⁹

3.2.3 Konsequenzen

Folgt man dem hier vertretenen Standpunkt, muss es bei UVP-pflichtigen Legalplanungen eine Rechtsschutzmöglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit geben. Auch wenn sich die Entscheidung des EuGH zur Anfechtbarkeit von Typengenehmigungen auf Art. 9 Abs. 3 AK bezog, gilt für Entscheidungen nach Absatz 2 gleichermaßen, dass die nationalen Gerichte ihre Rechtsvorschriften soweit wie möglich im Einklang mit der AK und dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auslegen müssen, um einer Umweltvereinigung Rechtsschutz zu ermöglichen.¹⁰⁰ Sollte dies nicht möglich sein, muss jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht jede Bestimmung unangewendet lassen, die einer Bestimmung des Unionsrechts entgegensteht, die in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung entfaltet.¹⁰¹ Dabei kann man zwei Arten des Rechtsschutzes in Erwägung ziehen:

3.2.3.1 Weitergehende Prüfung durch das BVerfG?

Zum einen könnte man überlegen, dass auch Umweltvereinigungen aus unionsrechtlichen Gründen eine Verfas-

88) *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2 Rdnr. 10.

89) Findings and recommendations with regard to communication concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, adopted by the Compliance Committee on 28 June 2013, ACCC/C/2011/61, Rdnr. 54 ff.; S. a. *Chladek*, DVBl. 2022, S. 579; *Guckelberger*, NuR 2020, S. 810; *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 153. S. a. *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 149, die sich aber im Ergebnis gegen diesen Ansatz ausspricht. Anders wird die Entscheidung auch von *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 154 ff. sowie *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 65 aufgefasst.

90) *Guckelberger*, NuR 2020, S. 813; so im Ergebnis auch *Langstädler*, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 536 f., aber ohne Auseinandersetzung mit dem Behördenbegriff.

91) *Guckelberger*, NuR 2020, S. 813; s. a. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 9 Rdnr. 24.

92) *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 68 f.

93) *Brigola/Heß*, NuR 2021, S. 109; *Chladek*, DVBl. 2022, S. 579; *Lenz*, NdsVBl. 2020, S. 233.

94) *Chladek*, DVBl. 2022, S. 579; *dies.*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 162; *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 149.

95) *Brigola/Heß*, NuR 2021, S. 109; *Guckelberger*, NuR 2020, S. 810.

96) *Lenz*, NdsVBl. 2020, S. 233.

97) *Brigola/Heß*, NuR 2021, S. 108; *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 162; *Lenz*, NdsVBl. 2020, S. 233 f.; *Wegener*, ZUR 2020, S. 203.

98) EuGH, Urt. v. 29.7.2019 – C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, NuR 2019, 538 Rdnr. 105.

99) EuGH, Urt. v. 29.7.2019 – C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, NuR 2019, 538 Rdnr. 110. Dazu, dass diese Anforderungen von denen des Art. 11 Abs. 2 UVP-RL abweichen, *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 152.

100) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, NVwZ 2023, 47 Rdnr. 75; s. a. *Lenz*, NdsVBl. 2020, S. 235.

101) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, NVwZ 2023, 47 Rdnr. 77; *Lenz*, NdsVBl. 2020, S. 235.

sungsbeschwerde vor dem BVerfG erheben können müssen und das BVerfG bei den hier in Rede stehenden Legalplanungen seinen Prüfungsmaßstab erweitern und deren materielle und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit prüfen muss.¹⁰² *Kment* hat sich zu Zeiten, in denen noch keine ausreichenden Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem StandAG bestanden, für eine solche Rechtsbehelfsmöglichkeit unter Rekurs auf Art. 11 UVP-RL ausgesprochen und ein entsprechendes Tätigwerden des Gesetzgebers gefordert.¹⁰³ Auch wenn man solche Überlegungen angesichts des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor dem BVerfG in Erwägung ziehen kann und dadurch zugleich dem Verwerfungsmonopol des BVerfG bei Parlamentsgesetzen Rechnung getragen wird,¹⁰⁴ ist der Verweis auf die Inanspruchnahme dieser Rechtsschutzmöglichkeit für die Beschwerdeführenden mit einer großen Rechtsunsicherheit verbunden. Selbst wenn sich das BVerfG für eine Berufung von Umweltvereinigungen auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG offen zeigen sollte, ist angesichts seines sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ergebenden Prüfungsmaßstabs und seiner Stellung als Verfassungsgericht äußerst zweifelhaft, ob es zur Lückenfüllung bereit sein wird, in derartigen Konstellationen sozusagen wie ein Fachgericht zu agieren.¹⁰⁵ So meinte das BVerfG in der Entscheidung zum Recht auf Vergessen II: „Soweit also die Auslegung des Unionsrechts unabhängig von den Rechten der Charta in Frage steht, sind hierzu allein die Fachgerichte berufen und bleiben diese dementsprechend als letztentscheidende innerstaatliche Instanz gegebenenfalls auch vorlageverpflichtet.“¹⁰⁶ Daran kann man gut den Charakter der Verfassungsbeschwerde als außerordentlichen Rechtsbehelf erkennen.¹⁰⁷ Zudem soll das BVerfG, wie man an Art. 94 Abs. 2 GG i. V. m. §§ 93a f. BVerfGG erkennen kann, gerade nicht über alle Verfassungsbeschwerden befinden müssen, weshalb bei diesen Rechtsbehelfen in aller Regel die Ablehnungsquote hoch ist.¹⁰⁸

Zur Bewahrung der Eigenschaft des BVerfG als Verfassungsgericht und nicht als Superrevisionsinstanz betont es den Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, wonach von dem Beschwerdeführenden über das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs im engeren Sinn hinaus alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen sind, um auf diese Weise eine Korrektur geltend gemachter Grundrechtsverletzungen zu erwirken oder solche zu verhindern.¹⁰⁹ Entsprechend der Entscheidung des BVerfG zur Bundesnotbremse I gilt dieser Grundsatz auch bei Rechtssatzverfassungsbeschwerden trotz regelmäßig fehlender fachgerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten unmittelbar gegen Gesetze.¹¹⁰ Als insoweit zumutbare Rechtsbehelfe sei etwa an die Erhebung einer Feststellungs- oder Leistungsklage zu denken, durch welche entscheidungserhebliche Tatsachen- oder Rechtsfragen des einfachen Rechts zunächst fachgerichtlich geklärt werden können: „Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist also insbesondere dann geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens die Klärung einfachrechtlicher Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen ist.“¹¹¹ Auch wenn darauf verwiesen wird, dass das BVerfG in der Stendal-Entscheidung von einem Entzug des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ausgegangen ist, und eine Verneinung der Subsidiarität aufgrund einer formalen Betrachtung des Maßnahmengesetzes ein Mehr an Rechtssicherheit bringe, zumal das BVerfG sonst im Wege der Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG befasst werde,¹¹² ist die Rechtslage von damals eine andere, weil nicht mehr nur die Verfassungs-, sondern auch die Rechtmäßigkeit der Legalplanung geprüft werden muss.

Weil die Mitgliedstaaten gem. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV die erforderlichen Rechtsbehelfe zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes in den vom Unions-

recht erfassten Bereichen schaffen müssen, bedarf es somit eines Handelns des Gesetzgebers, um diese Unsicherheiten auszuräumen. Angesichts der einzigartigen Stellung des BVerfG, der auch durch die erhöhten Anforderungen an die Änderung der Verfassung (Art. 79 Abs. 1, 2 GG) Rechnung getragen wird, hat man sich im Koalitionsvertrag die Sicherstellung eines effektiven Umweltrechtsschutzes durch den Zugang zum BVerwG vorgenommen.¹¹³ Es wäre sehr bedauerlich, wenn das mit dem MgvG verfolgte Anliegen zur Beschneidung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltvereinigungen nun auch noch zu einem Sonderverfassungsprozessrecht führen würde.¹¹⁴ Der ehemalige Präsident des BVerwG *Rennert* hatte bereits früh Zweifel an einem adäquaten Rechtsschutz sowohl für Individual- als auch Verbandskläger geäußert und überdies bezweifelt, „ob Karlsruhe hierauf Lust verspüren würde“.¹¹⁵

3.2.3.2 Fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten

Momentan wird eine ganze Reihe von fachgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten in Bezug auf die Legalplanung diskutiert. Zu denken wäre für Umweltvereinigungen vor allem an eine allgemeine Leistungsklage gerichtet auf Unterlassung der Durchführung, weil in unionsrechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1

102) S. a. *Kürschner*, Legalplanung, 2020, S. 166; s. a. v. *Weschpennig*, AöR 145 (2020), S. 475 bei Fn. 216, wonach selbst die Prüfung von Unionsrecht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht völlig abwegig erschiene.

103) *Kment*, in: FS für Jarass, 2015, S. 301, 317.

104) Zu letzterem *Langer*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 374; kritisch *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 200, wonach der Anwendungsvorrang in Bezug auf das nationale Verfassungsrecht nicht darüber hinweghelfen kann, dass das WHG und die Wasserrahmenrichtlinie gar nicht vom BVerfG betrachtet werden. Für eine einfachgesetzliche Regelung der Beschwerdebefugnis der Umweltvereinigungen vor dem BVerfG *Stüer*, DVBl. 2020, 617, 622.

105) Im Ergebnis ebenfalls kritisch *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 210. Keine Bedenken hat dagegen *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 155, weil das BVerfG nach Art. 267 AEUV vorlegen könne.

106) BVerfG, Beschl. v. 6. 11. 2019 – 1 BvR 276/17, BVerfGE 152, 216 Rdnr. 75.

107) BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 10. 11. 2022 – 1 BvR 1623/17, Rdnr. 8, juris; Bay. VGH, Entscheidung v. 4. 1. 2023 – Vf. 27-VI-22, Rdnr. 20, juris; *Wegener*, ZUR 2020, S. 199.

108) Zur Ablehnungsquote *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 200; s. zur Annahme auch *Wegener*, ZUR 2020, S. 199; für eine unionsrechtskonforme Handhabung der Annahmenvoraussetzungen *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 153.

109) BVerfG, Beschl. v. 8. 1. 1985 – 1 BvR 830/83, BVerfGE 68, 384, 389; BVerfG, Beschl. v. 3. 10. 1989 – 1 BvR 1245/88, BVerfGE 81, 22, 27; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 25. 1. 2023 – 2 BvR 2255/22, Rdnr. 20, juris. Dazu auch *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 201.

110) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 100 ff.

111) BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 159, 223 Rdnr. 100 ff. Gegen die Einschlägigkeit der Subsidiarität bei den Maßnahmengesetzen mangels inzidenter Rechtsschutzmöglichkeiten *Pernice-Warnke*, EurUP 2020, S. 154, die im Hinblick auf § 26 BVerfGG auf S. 155 auch keine Bedenken an der Eigenschaft des BVerfG als Tatsachengericht hat.

112) S. a. v. *Rochow*, JuS 2022, S. 599.

113) Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen, S. 11; s. auch *Roth*, DVBl. 2023, 10, 13.

114) *Guckelberger*, NuR 2020, S. 811.

115) *Rennert*, DVBl. 2020, 389, 393. Für den Weg über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz aus *Franzius*, EnWZ 2022, 302, 306.

UmwRG getroffen wurde (§ 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG).¹¹⁶ Denkbar wäre auch eine Feststellungsklage, dass sich aus dem MgvG keine Verpflichtungen ergeben.¹¹⁷ Insoweit wird jedoch auf Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, da Umweltvereinigungen mangels individueller Betroffenheit keine Feststellung begehren könnten, dass für sie von der Zulassungsentscheidung keine Wirkungen ausgehen.¹¹⁸ Ggf. wäre dann zu prüfen, ob nicht aus unionsrechtlichen Gründen von dem Erfordernis von Auswirkungen gerade auf die Vereinigung Abstand genommen werden könnte. Je nach Lage könnten dann die Fachgerichte entweder ein Vorlageverfahren zum EuGH gem. Art. 267 AEUV starten¹¹⁹ oder bei der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des BVerfG gem. Art. 100 Abs. 1 GG einholen.¹²⁰ Denkbar wäre auch, dass gerichtlicher Rechtsschutz gegen nachfolgende Verwaltungsakte¹²¹ oder auch Realakte in Anspruch genommen wird. Angesichts der Ungewissheit, ob und wann diese ergehen, und des Umstands, dass bei dieser Art von Rechtsschutz nicht primär die Rechtmäßigkeit der Legalplanung überprüft wird, ist darin aber kein effektiver Umweltschutz zu sehen.¹²² Je nach Klageart in der Hauptsache ergibt sich dann der einstweilige Rechtsschutz aus den dafür maßgeblichen Vorschriften (§§ 80 ff. VwGO, § 123 VwGO). In solchen Verfahren können die Fachgerichte auch ohne Vorlage an das BVerfG¹²³ oder den EuGH¹²⁴ vorläufigen Rechtsschutz vermitteln.

Eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO scheidet im Moment bei der Zulassung von Planungsvorhaben durch Bundesgesetz aus. Lediglich in Bezug auf die in § 11 MgvG geregelten Rechtsverordnungen für Änderungen des Maßnahmenengesetzes statuiert § 12 MgvG eine Sonderregelung, wonach über deren Gültigkeit das BVerwG entscheidet und § 47 VwGO auf Verfahren beim BVerwG entsprechend anzuwenden ist.¹²⁵ Für diese Beschränkung auf Rechtsverordnungen gibt es angesichts des Verwerfungsmonopols von Parlamentsgesetzen durch das BVerfG gute Gründe.¹²⁶ Deswegen wird zur Vermeidung von Systembrüchen von einer solchen Rechtsschutzmöglichkeit de lege ferenda abgeraten¹²⁷ oder sollte diese allenfalls auf bestimmte Legalplanungen beschränkt werden. Teilweise wird die Einführung eines neuen Rechtsbehelfs in Gestalt einer abstrakten Normenkontrolle zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Legalplanungen für wahrscheinlich gehalten.¹²⁸ Begründen lässt sich dies möglicherweise damit, dass hierbei an den bestehenden § 11 MgvG angeknüpft wird. Ferner könnte man überlegen, ob nicht vergleichbar dem StandAG durch den prozeduralen Kunstgriff prä-legislativer Administrativentscheidungen den Rechtsschutzanforderungen sowohl aus Art. 11 Abs. 2 UVP-RL als auch aus Art. 100 Abs. 1 GG Genüge getan werden könnte.¹²⁹

Wie anhand der vorliegenden Ausführungen deutlich wurde, obliegt es dem Gesetzgeber, mit der notwendigen Klarheit eine fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit bei Legalplanungen von Infrastrukturvorhaben vorzusehen. Mit Spannung bleibt daher abzuwarten, wie der im Koalitionsvertrag angekündigte Rechtsschutz vor dem BVerwG aussehen wird, um die angestrebte „unionsrechtskonforme Legalplanung“ zu erreichen.¹³⁰ In diesem Kontext wäre auch über eine Anpassung der Vorschriften im UmwRG nachzudenken, d. h. dass Legalplanungen Gegenstand von Umweltrechtsbehelfen sein können. Alles in allem zeigt sich, dass der vom Unionsrecht geforderte Rechtsschutz bei Legalplanungen erneut den Erlass sonderprozessualer Rechtsvorschriften bedingt. Wenn der Gesetzgeber vermehrt Entscheidungen der Exekutive an sich zieht und Einzelfallentscheidungen trifft, ist es letztlich nicht verwunderlich, wenn sich aus unions- und völkerrechtlicher Sicht Rechtsschutzdefizite auf tun, denen die am typischen Handeln des Gesetzgebers ausgerichteten Rechtsbehelfe nicht genügen und daher der Erlass neuer, gerade auf solche Legalplanungen bezogener Rechtsvorschriften notwendig wird.

4. Fazit

Im Wesentlichen wollte man mit dem MgvG eine Beschleunigung der Zulassung von Infrastrukturvorhaben erreichen. Wenn nun aber kraft Unionsrecht eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Legalplanungen erfolgen muss, lässt sich das vom Gesetzgeber mit dem Wechsel der Form der Zulassungsentscheidung verfolgte Beschleunigungsziel letztlich nicht erreichen.¹³¹ Es gibt daher gute Argumente für eine Abkehr von dem eingeschlagenen Weg.¹³² Vor dem Hintergrund der mangelnden fachlichen Expertise des Bundestags für fachplanerische Entscheidungen ist nicht zu erwarten, dass solche Legalplanungen als sachgerecht empfunden und auf eine größere Akzeptanz stoßen.¹³³ Es ist zweifelhaft, ob sich die von einem Infrastrukturvorhaben Betroffenen aufgrund der mangelnden Ortsnähe und –kenntnisse der meisten Abgeordneten in ihren Bedenken ernst genommen fühlen werden. Jedenfalls würde es nahe liegen, erst einmal die mit den Legalplanungen verbundenen Probleme am Beispiel einzelner Infrastrukturvorhaben nach dem MgvG zu klären, bevor dieses Instrument weiter ausgedehnt wird.¹³⁴ Ständige Änderungen des Rechtsrahmens

116) Dazu Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 168.

117) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 168f.

118) Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 202f., die auf vergleichbare Schwierigkeiten bei nur mittelbar Betroffenen hinweist. S. auch v. Rochow, JuS 2022, S. 598.

119) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 168f.; v. Weschpfennig, AöR 145 (2020), S. 452.

120) S. a. v. Weschpfennig, AöR 145 (2020), S. 452.

121) Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 204f.

122) Dazu auch Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 204f.; s. a. v. Rochow, JuS 2022, S. 598.

123) Bezogen auf Art. 100 Abs. 1 GG BVerfGE 86, 382, 389, Dederer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Dezember 2013, Art. 100 Rdnr. 152; v. Weschpfennig, AöR 145 (2020), S. 452 bei Fn. 75.

124) Dazu, dass bei den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in der Regel keine Vorlagepflicht besteht, Ehrlicke, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 267 AEUV Rdnr. 44; Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 267 AEUV Rdnr. 31; EuGH, Urt. v. 27. 10. 1982 – C-35/82, Slg. 1982, 3723, NJW 1983, 2751 Rdnr. 8.

125) Zu Vorläuferregelungen bei den Legalplanungen der 1990er Jahre Ziekow, in: Sodan/ders., NK-VwGO, 5. Aufl. 2018, § 50 Rdnr. 20.

126) Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 203f.

127) Bezüglich des StandAG eine solche Rechtsschutzmöglichkeit wegen des klaren Systembruchs ablehnend Langer, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz, 2021, S. 378; s. a. Chladek, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 203f. und auf S. 217 dazu, dass die Inzidentkontrolle nicht über eine mögliche Wirkungslosigkeit de facto hinweghelfen kann.

128) Roth, DVBl. 2023, S. 13; s. a. Bubrowski, So will die Ampel Großprojekte beschleunigen, F.A.Z. v. 26. 11. 2021, Stand 13. 3. 2023, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ampel-parteien-wollen-grossprojekte-zum-klimaschutz-beschleunigen-17652208.html> und zum Rechtsschutz in Bezug auf die früheren Legalplanungen Ziekow, in: Sodan/ders., NK-VwGO, 5. Aufl. 2018, § 50 Rdnr. 20.

129) Kürschner, Legalplanung, 2020, S. 167, 188.

130) S. Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen, S. 11.

131) Chladek, DVBl. 2022, S. 581; Kämper, NWVBl 2023, 45; 51; s. a. Guckelberger, NuR 2020, S. 813.

132) S. auch Lenz, NdsVBl. 2020, S. 235, wonach sich Vorhaben von verkehrspolitischer Wichtigkeit nicht als juristische Versuchsobjekte eignen.

133) Schlacke, EnWZ 2020, 355, 362f.; s. a. Groß, ZUR 2021, 75, 78; Guckelberger, NuR 2020, S. 813; v. Rochow, JuS 2022, S. 601.

134) Guckelberger, NuR 2020, S. 812.

können angesichts der daraus resultierenden anfänglichen Schwierigkeiten einschließlich diesbezüglicher Rechtsstreitigkeiten zunächst einmal zu Verzögerungen führen, was kontraproduktiv ist.¹³⁵ Dementsprechend hat sich auch *Holznapel* dafür ausgesprochen, erst auf einer Basis der Auswertungen der im Verkehrsbereich gemachten Erfahrungen über Legalplanungen im Strombereich zu diskutieren.¹³⁶

Es bleibt abzuwarten, ob die vielfach geäußerten Bedenken am Beschleunigungsziel der Legalplanung die Koalitionspartner tatsächlich zu einer Umkehr in Sachen Legalplanung veranlassen können.¹³⁷ Laut dem Positionspapier der Freien Demokraten im Bundestag mit dem Titel „Schneller Planen, schneller Bauen [...]“ soll sogar das Grundgesetz durch Einführung einer Staatszielbestimmung zur Infrastruktur geändert werden. Auch für die Zulassung von Infrastrukturvorhaben durch den Deutschen Bundestag soll das Grundgesetz geändert werden, um auf dieser Grundlage einfachgesetzlich die Zulassungsentscheidung des Bundestages als Infrastrukturbeschluss auszugestalten, gegen den ein Rechtsweg zum BVerwG geschaffen und das laufende Vertragsverletzungsverfahren beendet wird.¹³⁸ Es bleibt abzuwarten, ob die für eine solche Änderung des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erreicht werden wird (Art. 79 Abs. 2 GG). Wie ein Blick auf die Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG als Grundlage für den Erlass des Onlinezugangsgesetzes ergeben hat, wurde die Zielvorgabe der flächendeckenden Onlinebereitstellung von 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 trotz des verfassungsrechtlichen Hintergrunds im Wesentlichen verfehlt.

Auch sollte man sich bewusst sein, dass nur bei dem aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG entnommenen Klimaschutzgebots das relative Gewicht mit fortschreitendem Klimawandel zunimmt. Ferner wäre zu klären, welche Folgen sich aus einer besonderen Verankerung derartiger Infrastrukturentscheidungen im Grundgesetz ergeben. Dadurch könnte zwar ein Teil der verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden. Auf den ersten Blick erschließt sich jedoch nicht ohne weiteres, ob unter dem sog. Infrastrukturbeschluss nur ein allgemeiner Parlamentsvorbehalt in Gestalt einer bloßen parlamentarischen Zustimmung oder ein gesetzgebungsbezogener Parlamentsvorbehalt gemeint ist.¹³⁹ Wenn in Art. 14 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG von der Enteignung „durch Gesetz“ die Rede ist und nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG grundrechtseinschränkende Gesetze allgemein sein müssen, spricht jedenfalls die Systematik des Grundgesetzes für eine Entscheidung durch Gesetz. Angesichts der Zunahme von Krisensituationen, für deren Bewältigung oft schnelle gesetzgeberische Entscheidungen notwendig sind, sowie der Komplexität der Legalplanungen, können diese auch in Zukunft allenfalls in wenigen Ausnahmefällen in Betracht kommen. Das Gewaltenteilungsprinzip unterliegt der Ewigkeitgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. Genaue Aussagen zur Bedeutung solcher neuer Verfassungsbestimmungen lassen sich aber erst bei Feststehen ihres Inhalts treffen.

Da in anderen Bereichen auf andere gesetzliche Maßnahmen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren gesetzt wird, stellt sich überdies die Frage, ob diese Schritte nicht ausreichen könnten, so dass sich der Bedarf für Legalplanungen erübrigen könnte. Lässt sich überhaupt eine plausible Unterscheidung ausmachen, wann welche Vorhaben auf welche Weise zugelassen werden? Indem der Gesetzgeber bei den Legalplanungen über einzelne Infrastrukturprojekte anstelle der Exekutive beschließt, kommt es zu einer Rechtszersplitterung, die nicht nur die Zulassungsanforderungen, sondern auch den Rechtsschutz gegen solche Vorhaben betrifft und die bei Legalplanungen ausgehend von der bisherigen Lage als Fremdkörper erscheinen. Dadurch wird der bis dahin maßgebliche allgemeine Ordnungsrahmen aufgebrochen. Durch die ständigen Korrekturen entsteht ein sehr unübersichtliches Bild in Sachen Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und wird vernachlässigt, dass auch die Etablierung von Routinen und allgemeinen Maßstäben einen bedeutsamen Beitrag für deren schnellen Ablauf liefern kann. So sah auch *Stüer* in dem Verzicht auf Legalplanungen eine durchaus in Erwägung zu ziehende Alternative, da die herkömmlichen Planfeststellungsverfahren eingespielt sind und insbesondere Behörden und Gerichte in dieser Hinsicht über reichhaltige Erfahrungen verfügen.¹⁴⁰ Schnelle behördliche und gerichtliche Verfahren sind nur möglich, wenn diese entsprechend gut ausgestattet sind und über ausreichend Personal mit entsprechender Erfahrung verfügen.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

135) Die Kontinuität betonend auch *Appel*, EnWZ 2021, 435, 441.

136) *Holznapel*, ZUR 2020, 515, 521.

137) Dazu auch *Roth*, DVBl. 2023, S. 13.

138) Positionspapier der FDP im Deutschen Bundestag, Schneller Planen, schneller Bauen: Wie Deutschland Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrswegebau beschleunigen kann, Stand 2022, S. 2.

139) Zu diesen beiden Formen nur *Wolff/Zimmermann*, Jura 2022, 18, 20f.

140) *Stüer*, DVBl. 2020, S. 622.