

ALEXANDRA KÜRSCHNER

# Legalplanung

*Schriften zum  
Infrastrukturrecht*

22

---

**Mohr Siebeck**

# Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

22





Alexandra Kürschner

# Legalplanung

Eine Studie am Beispiel des Standortauswahlgesetzes  
für ein atomares Endlager

Mohr Siebeck

*Alexandra Kürschner*, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin; 2016 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeit im Öffentlichen Wirtschaftsrecht; seit 2019 Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; 2020 Promotion.

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin hat diese Arbeit unter dem Titel „Die Legalplanung am Beispiel des Standortauswahlgesetzes“ im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

ISBN 978-3-16-159704-6 / eISBN 978-3-16-159705-3

DOI 10.1628/978-3-16-159705-3

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times gesetzt, in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädle in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2020 als Dissertation angenommen. Sie berücksichtigt das am 1. April 2020 in Kraft getretene Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich und ist auf dem Stand von Juni 2020.

Mein Dank gilt zuerst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Thorsten Siegel. Seine wertvollen Hinweise an den zentralen thematischen Weichenstellungen und sein besonderes Engagement haben wesentlich zum Erfolg dieser Arbeit beigetragen. Gleichwohl danke ich ihm für die mir eingeräumte Freiheit und das in mich gesetzte Vertrauen. Bei Herrn Professor Dr. Dr. Dres. h.c. Franz Jürgen Säcker bedanke ich mich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe danke ich Herrn Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M., und Herrn Professor Dr. Martin Kment, LL.M.

In großer Dankbarkeit bin ich der Konrad-Adenauer-Stiftung verbunden, welche diese Arbeit durch ein Promotionsstipendium gefördert hat.

Darüber hinaus danke ich den Menschen, die mich in der prägenden Promotionszeit intensiv begleitet haben. Von Herzen danke ich schließlich meinem Freund Fridolin und meiner Familie. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juni 2020

*Alexandra Kürschner*



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Einführung . . . . .	1
1. Kapitel: Legalplanung als Instrument staatlicher Planung . . . . .	3
A. Planung . . . . .	3
B. Legalplanung . . . . .	6
I. Begriff in Literatur und Rechtsprechung . . . . .	6
II. Neue Relevanz der Legalplanung . . . . .	9
III. Legalplanung und Maßnahmengesetze . . . . .	11
C. Regelungsmodell und Vorgeschichte des Standortauswahlgesetzes . . . . .	12
I. Regelungsmodell . . . . .	13
II. Vorgeschichte . . . . .	14
1. Der Standort Gorleben . . . . .	14
2. Einrichtung des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte . . . . .	15
3. Vereinbarung vom 14. Juni 2000 . . . . .	16
4. Entwurf eines Verbands- und Standortauswahlgesetzes vom 17. Juni 2005 . . . . .	17
5. 13. Novelle des Atomgesetzes: Ausstieg aus der Kernenergie . . . . .	17
6. Entstehung des Standortauswahlgesetzes 2013 . . . . .	18
7. Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe . . . . .	19
8. Das Standortauswahlgesetz 2017 . . . . .	20
III. Zwischenergebnis . . . . .	21
D. Konstituierende Merkmale der Legalplanung . . . . .	22
I. Rechtsform: Formelles Gesetz . . . . .	23
1. Beschränkung auf formelle Gesetze . . . . .	23
2. Maßgeblichkeit formeller Kriterien . . . . .	24
II. Inhalt: Planerische Einzelfallregelung . . . . .	25
1. Maßgeblichkeit auch materieller Kriterien . . . . .	25

2. Erfordernis eines nicht materiellen Gesetzes . . . . .	26
a) Rechtstheoretische Kriterien . . . . .	27
b) Rechtsdogmatische Kriterien . . . . .	29
aa) „Einzelfall“ nach § 35 VwVfG als tauglicher Abgrenzungsmaßstab . . . . .	31
bb) Elemente des geregelten Falls und des Adressaten . . . . .	33
cc) Spezifika planerischer Regelungen . . . . .	35
c) Zwischenergebnis . . . . .	37
III. Bindungswirkung: Planerische Letztentscheidung des Gesetzgebers	38
1. Einbindung der Exekutive im Vorfeld der legislativen Planung	38
2. Einbindung der Exekutive im Anschluss an die legislative Planung . . . . .	39
a) Striktes, abwägungsfestes Planungsrecht . . . . .	40
aa) Handlungsausschluss der Verwaltung . . . . .	40
bb) Handlungsermächtigung . . . . .	41
cc) Ermessensermächtigung . . . . .	42
dd) Gestufte Planungsprozesse . . . . .	42
b) Abwägbares Planungsrecht . . . . .	43
IV. Zwischenergebnis . . . . .	44
E. Legalplanung im System der Raumplanung . . . . .	44
I. System der Raumplanung . . . . .	45
II. Raumordnungsplanung . . . . .	45
1. Rechtsformen der Raumordnungspläne . . . . .	46
2. Inhalt und Bindungswirkung der Raumordnungspläne . . . . .	49
a) Ziele der Raumordnung . . . . .	49
b) Grundsätze der Raumordnung . . . . .	51
III. Bauleitplanung . . . . .	52
1. Rechtsformen der Bebauungspläne . . . . .	53
2. Inhalt . . . . .	54
3. Bindungswirkung . . . . .	56
a) Handlungs- bzw. Ermessensermächtigung . . . . .	56
b) Abwägbares Planungsrecht im Verhältnis zur überörtlichen Fachplanung? . . . . .	58
4. Zwischenergebnis . . . . .	59
IV. Fachplanung . . . . .	60
1. Gebietsbezogene Fachplanung . . . . .	60
2. Vorhabenbezogene Fachplanung . . . . .	61
a) Vorbereitende Fachplanung . . . . .	61
aa) Rechtsform . . . . .	62
bb) Inhalt und Bindungswirkung . . . . .	62

b) Durchführende Planung: Planfeststellungen . . . . .	63
aa) Rechtsform . . . . .	64
bb) Inhalt und Bindungswirkung . . . . .	64
F. Verortung und Qualifizierung des Standortauswahlgesetzes . . . . .	65
I. Verortung im System der Raumplanung . . . . .	65
1. Fachplanerische Elemente . . . . .	65
2. Raumordnerische Elemente . . . . .	66
a) Standortplanung zwischen Fachplanung und Raumordnung	67
b) Abweichende Regelungen zum allgemeinen	
Raumordnungsrecht . . . . .	68
c) Charakterisierung als sektorales Sonderraumordnungsrecht	70
II. Qualifizierung als Legalplanung . . . . .	71
1. Rechtsform . . . . .	71
2. Inhalt . . . . .	71
3. Bindungswirkung . . . . .	73
G. Ergebnis . . . . .	75
2. Kapitel: Zulässigkeit der Legalplanung . . . . .	77
A. Grundsatz der Gewaltenteilung . . . . .	78
I. Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive . . . . .	78
1. Absoluter Schutz eines exekutiven Kernbereichs . . . . .	78
a) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	78
b) Kritik in der Literatur . . . . .	79
c) Entgegnung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	80
d) Würdigung . . . . .	81
2. Absoluter Schutz eines Verwaltungsvorbehalts . . . . .	82
a) Regelungspflicht des Gesetzgebers . . . . .	83
b) Regelungsbefugnis des Gesetzgebers . . . . .	84
c) Punktuelle Vorbehaltsbereiche . . . . .	86
3. Relativer Schutz der gewaltentypischen Funktion . . . . .	89
II. Spezifische Zuordnung von Planungen . . . . .	91
1. Ausdrücklich geregelte Planungen . . . . .	91
2. Nicht ausdrücklich geregelte Planungen . . . . .	92
3. Beschluss zur Südumfahrung Stendal . . . . .	93
a) Planung nicht eindeutig zuordenbar . . . . .	94
b) Kompetenz zur Planvorbereitung . . . . .	94
c) Anforderungen an eine konkrete gesetzliche Fachplanung . .	96
d) Eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle . . . . .	98
e) Geringe Anforderungen an Legalplanungen . . . . .	99

4. Beschluss zur Verleihung des Körperschaftsstatus an die Zeugen Jehovas . . . . .	99
a) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	100
b) Würdigung . . . . .	101
aa) Funktionale Verwaltungstätigkeit . . . . .	101
bb) Erfordernis zwingender Gründe . . . . .	102
5. Maßgeblichkeit des Fehlens gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit . . . . .	102
III. Zwischenergebnis . . . . .	104
B. Bundesstaatliche Ordnung . . . . .	105
C. Verbot des Einzelfallgesetzes . . . . .	108
I. Schutzrichtung . . . . .	108
II. Einschränkung eines Grundrechts . . . . .	111
1. Einschränkung des Eigentums der unmittelbar Planbetroffenen . . . . .	112
a) Enteignung . . . . .	112
b) Inhalts- und Schrankenbestimmung . . . . .	116
2. Einschränkung der Grundrechte der mittelbar Planbetroffenen . . . . .	118
a) Einschränkung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit . . . . .	118
b) Einschränkung des Rechts auf Eigentum . . . . .	120
III. Allgemeinheit des Gesetzes . . . . .	121
1. Prüfungsmaßstab . . . . .	121
a) Begriff des Einzelfalls . . . . .	121
b) Anforderungen an ein Einzelpersonengesetz . . . . .	122
c) Konnex zwischen Individualbezug und Rechtfertigung . . . . .	124
2. Anwendung auf Legalplanungen . . . . .	126
IV. Zwischenergebnis . . . . .	128
D. Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien . . . . .	129
I. Grundrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien . . . . .	129
1. Verhältnis der materiellen Grundrechte zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG . . . . .	129
2. Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz durch Verfahren . . . . .	131
3. Prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	133
a) Kontroverse in der aktuellen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	133
b) Anforderungen aus der Entscheidung zur Südumfahrung Stendal . . . . .	135
c) Zwischenergebnis . . . . .	137
II. Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG . . . . .	138
1. Tatbestand der Norm . . . . .	138
a) Gesetzgebung als „öffentliche Gewalt“ . . . . .	138

b) jemand in seinen Rechten verletzt . . . . .	140
2. Rechtsfolge: Offenstehen des Rechtswegs . . . . .	141
a) Zugang zum Rechtsweg . . . . .	141
aa) Verfassungsgerichtsbarkeit als Rechtsweg . . . . .	142
bb) Einstufige Ausgestaltung des Rechtswegs . . . . .	142
cc) Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes . . . . .	144
b) Materielle Anforderungen . . . . .	148
c) Rechtfertigungserfordernis triftiger Gründe . . . . .	150
3. Zwischenergebnis . . . . .	151
III. Völker- und unionsrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensvorgaben . . . . .	151
1. Aarhus-Konvention . . . . .	152
2. UVP-Richtlinie . . . . .	156
a) Anwendungsbereich . . . . .	157
b) Voraussetzungen der Ausnahmemöglichkeit des Art. 2 Abs. 5 UVP-Richtlinie . . . . .	157
c) „Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen“ . . . . .	159
d) Rechtsschutzanforderungen aus Art. 11 UVP-Richtlinie . . .	164
e) Verfahrensanforderungen aus der UVP-Richtlinie . . . . .	170
3. Zwischenergebnis . . . . .	170
E. Ergebnis . . . . .	171
3. Kapitel: Die Legalplanung nach dem Standortauswahlgesetz	173
A. Zulässigkeit der Legalplanung nach dem Standortauswahlgesetz . . .	173
I. Grundsatz der Gewaltenteilung . . . . .	173
II. Bundesstaatliche Ordnung . . . . .	176
III. Verbot des Einzelfallgesetzes . . . . .	177
IV. Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien . . . . .	180
1. Grundrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien . . . .	180
a) Verfahrensanforderungen im Standortauswahlverfahren . . .	180
b) Erfordernis einer Abwägung durch den Gesetzgeber selbst?	181
c) Zwischenergebnis . . . . .	183
2. Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG . . . . .	184
3. Völker- und unionsrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensvorgaben . . . . .	185
a) UVP-Pflichtigkeit der Entscheidung über den Endlagerstandort . . . . .	186
b) Anforderungen aus der UVP-Richtlinie . . . . .	188

c) Zwischenergebnis . . . . .	190
V. Ergebnis . . . . .	191
B. Das Standortauswahlverfahren . . . . .	191
I. Zuständigkeitsverteilung . . . . .	191
1. Der Vorhabenträger . . . . .	191
2. Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung . . . . .	193
II. Ablauf des Verfahrens . . . . .	194
1. Auswahl der Standortregionen für die übertägige Erkundung . . . . .	194
a) Ermittlung von Teilgebieten . . . . .	194
b) Ermittlung und Festlegung der Standortregionen für die übertägige Erkundung . . . . .	195
2. Auswahl der Standorte für die untertägige Erkundung . . . . .	197
3. Auswahl des Endlagerstandortes . . . . .	198
III. Beteiligungsverfahren . . . . .	202
1. Nationales Begleitgremium . . . . .	203
2. Fachkonferenz Teilgebiete . . . . .	204
3. Regionalkonferenzen . . . . .	205
4. Fachkonferenz Rat der Regionen . . . . .	206
5. Stellungnahmeverfahren mit Erörterungsterminen . . . . .	206
6. Würdigung . . . . .	208
IV. Verfahrensrechtliche Einordnung . . . . .	211
1. Rechtslage vor Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes . . . . .	211
2. Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne . . . . .	212
3. Verwaltungsverfahren im engeren Sinne . . . . .	214
4. Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebungsverfahren . . . . .	219
5. Zwischenergebnis . . . . .	220
C. Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren . . . . .	220
I. Verwaltungsrechtsschutz . . . . .	220
1. Zulässigkeit . . . . .	221
a) Statthaftigkeit . . . . .	224
b) Klagebefugnis . . . . .	224
c) Sonstige prozessuale Sonderregelungen . . . . .	227
2. Begründetheit . . . . .	227
a) Materielles Recht . . . . .	229
b) Verfahrensrecht . . . . .	233
c) Inhalt und Folgen einer gerichtlichen Entscheidung . . . . .	235
aa) Klageabweisung . . . . .	236
bb) Entscheidungsvarianten bei Rechtswidrigkeit eines Feststellungsbescheids . . . . .	236
(1) Entscheidungsergänzung . . . . .	237

(2) Ergänzendes Verfahren . . . . .	239
(3) Aufhebung eines Feststellungsbescheids . . . . .	241
cc) Folgen für den Fortgang des Standortauswahlverfahrens	241
(1) Entscheidungsergänzung . . . . .	242
(2) Ergänzendes Verfahren . . . . .	242
(3) Aufhebung eines Feststellungsbescheids . . . . .	244
dd) Ergebnis: Fehlerfolgenregime . . . . .	244
(1) Materielle Fehler . . . . .	244
(2) Verfahrensfehler . . . . .	247
II. Verfassungsrechtsschutz . . . . .	248
1. Zulässigkeit . . . . .	248
a) Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	248
b) Rechtssatzverfassungsbeschwerde . . . . .	248
aa) Beschwerdebefugnis . . . . .	249
bb) Subsidiarität . . . . .	250
c) Kommunale Verfassungsbeschwerde . . . . .	252
d) Urteilsverfassungsbeschwerde . . . . .	253
e) Konkrete Normenkontrolle . . . . .	254
2. Begründetheit . . . . .	255
III. Ergebnis . . . . .	257
 Zusammenfassung in Thesen . . . . .	 259
 Literaturverzeichnis . . . . .	 271
 Sachregister . . . . .	 287



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
a. E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches
AkEnd	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
B	Beschluss
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
Begr.	Begründer
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BfKEG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BLPFestG	Gesetz über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COM	Europäische Kommission
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für Das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f.	folgend
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GBl.	Gesetzblatt Baden-Württemberg
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GV. NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
i. S. d.	im Sinne des

i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
Jura	Juristische Ausbildung
jurisPR-UmwR	juris PraxisReport Umwelt- und Planungsrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
K-MAT	Materialien der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe
lit.	Litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
mbH	mit beschränkter Haftung
MgvG	Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetz- vorbereitungsgesetz)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RATUBS	Rechtswissenschaftliche Arbeitspapiere der Technischen Universität Braunschweig
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite(n)
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannter
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StandAG	Standortauswahlgesetz
SüdumfStG	Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahn- strecke Berlin-Oebisfelde
SUP	Strategische Umweltprüfung
u. a.	und andere
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UNECE	Wirtschaftskommission für Europa
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von

v. a.	vor allem
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VStG	Verbands- und Standortauswahlgesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGOÄndG	Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## Einführung

Die Energiewende verlangt nach Innovation, die derzeit experimentelle Konzepte im Planungsrecht hervorbringt. In diesem Zusammenhang erweist sich die Legalplanung als bedeutsames Planungsinstrument der Energiewende: Der Deutsche Bundestag hat jüngst beschlossen, für bestimmte umweltfreundliche Pilotprojekte im Verkehrssektor „Baurecht durch Maßnahmengesetz“ zu erproben.<sup>1</sup> Auf der Grundlage des am 1. April 2020 in Kraft getretenen Maßnahmen-gesetzesvorbereitungsgesetzes<sup>2</sup> kann der Bundestag die darin ausgewählten Infrastrukturvorhaben durch planfeststellende Gesetze zulassen, die an die Stelle von behördlichen Verwaltungsakten treten.<sup>3</sup> Ziel dieser Legalplanung ist es, die Akzeptanz für die Projekte zu erhöhen und deren Umsetzung zu beschleunigen.<sup>4</sup>

Nicht nur als Motor der Energiewende im Verkehrssektor, sondern auch für die rechtliche Bewältigung der Endlagersuche soll die Legalplanung zum Einsatz kommen. Den rechtlichen Rahmen hierfür regelt das Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017<sup>5</sup> – das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Das Gesetz soll einen Neuanfang in der Kontroverse um einen geeigneten Endlagerstandort markieren. Aus diesem Hintergrund erwächst die in ihrer rechtlichen Ausgestaltung beispiellose Konzeption der Legalplanung nach dem Standortauswahlgesetz. Zugleich eignet sich das Exempel in besonderem Maße für die Untersuchung der verschiedenen Facetten der Legalplanung als Instrument staatlicher Planung sowie der verfassungsrechtlichen, völker- und unionsrechtlichen Zulässigkeit.

---

<sup>1</sup> Das Konzept geht zurück auf den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, Rn. 3426 und wurde durch das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 vom 9. Oktober 2019, S. 64 f. fortgeführt; dazu unten 1. Kap. B. II.

<sup>2</sup> Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzesvorbereitungsgesetz – MgvG) vom 22. März 2020 (BGBl. I S. 640).

<sup>3</sup> Vgl. §§ 1, 2 MgvG.

<sup>4</sup> BT-Drs. 19/15619, S. 11.

<sup>5</sup> BGBl. I S. 1074. Damit wurde das erstmals bereits im Jahr 2013 verabschiedete Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553) abgelöst.

Damit knüpft die Untersuchung an frühere Diskussionen an, die ihren Höhepunkt in der Verabschiedung der Investitionsmaßnahmengesetze<sup>6</sup> zur beschleunigten Verwirklichung einzelner Verkehrsprojekte Deutsche Einheit und der diesbezüglichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Südumfahrung Stendal vom 17. Juli 1996<sup>7</sup> fanden. Während die Legalplanung in der Folgezeit weitgehend aus der politischen und rechtswissenschaftlichen Debatte verschwand, erlebte sie erst mit der Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes eine Renaissance, deren Entfaltung noch aussteht.<sup>8</sup> Die einstigen und die gegenwärtigen Entwicklungslinien gilt es miteinander zu verknüpfen, um auf Grundlage der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen Erkenntnisse für den nunmehr anstehenden Einsatz der Legalplanung zu gewinnen.

---

<sup>6</sup> Als solche bezeichnet werden das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1906) und das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) vom 2. März 1994 (BGBl. I S. 734).

<sup>7</sup> BVerfGE 95, 1.

<sup>8</sup> Bereits *Eisenmenger*, NVwZ 2013, 621 ff. und *Kment*, Die Verwaltung 2014, 377 (405 f.) vermuteten, dass die Legalplanung für die Realisierung der Energiewende wieder verstärkt zum Einsatz kommen wird. Auf der Suche nach dem Planungsrecht der Energiewende führte *Kment*, Die Verwaltung 2014, 377 (406) aus, dass der Gesetzgeber auch über das StandAG hinaus „auf dem holprigen Weg zur Energiewende zukünftig verstärkt auch an anderen Stellen per Gesetz die Geschicke zu lenken versuchen wird, um die Legitimationsbasis zu verbreitern, aber auch Rechtsschutzmöglichkeiten dort einzudämmen, wo das Verfahren bereits weit vorangeschritten, schnelle und verlässliche Lösungen gesucht oder die Akzeptanz der Betroffenen ohnehin nicht zu erreichen ist“.

## 1. Kapitel

# Legalplanung als Instrument staatlicher Planung

Um den Gegenstand dieser Untersuchung zu bestimmen, bedarf es einer Definierung des Begriffs der Legalplanung. Dies erfordert zunächst eine Annäherung an den Begriff der Planung.

### A. Planung

Planung wird verbreitet als „das vorausschauende Setzen von Zielen und gedankliche Vorwegnehmen der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen“ definiert.<sup>1</sup> Dabei ist Planung die auf Erlass des Plans gerichtete Tätigkeit, während der Plan das Produkt dieser Tätigkeit ist.<sup>2</sup> Der Planung liegt die Vorstellung zugrunde, künftiges Geschehen zu gestalten, um ein vorgezeichnetes Ziel mit bestimmten Mitteln innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens zu erreichen.<sup>3</sup> Ihre typischen Merkmale sind die Kreativität des Gestaltungsvorgangs, die Multilateralität der zu koordinierenden Belange und ein spezifischer Situationsbezug.<sup>4</sup>

Es bereitet Schwierigkeiten, aus den vorstehenden, vornehmlich rechtstatsächlichen Umschreibungen der Planungsrealität eine juristische Begriffsbestimmung zu gewinnen, mit der die Planung in das bestehende Rechtssystem eingeordnet werden kann.<sup>5</sup> Gleiches gilt für die verschiedentlich vorgenommenen Kategorisierungen der Planung etwa nach Planungsebene, Regelungsgehalt oder Wirkungsweise,<sup>6</sup> deren praktischer und rechtlicher Erkenntnisgewinn begrenzt

---

<sup>1</sup> *Korte*, in: Wolff u. a., Verwaltungsrecht I, § 56 Rn. 2; *Köck*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, § 37 Rn. 9; *Stelkens*, in: ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 263; vgl. BVerfGE 95, 1 (16).

<sup>2</sup> *Stern*, Staatsrecht II, § 40 II 6; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 14.

<sup>3</sup> *Stern*, Staatsrecht II, § 40 I 3; *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 7.

<sup>4</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: FS Schlichter, S. 3 (4f.); vgl. *Köck*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, § 37 Rn. 9, 14.

<sup>5</sup> *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 7; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 13.

<sup>6</sup> Insoweit sei auf die überblicksartigen Darstellungen bei *Stern*, Staatsrecht II, § 40 II 2 ff.;

ist.<sup>7</sup> Die Schwierigkeiten, Planung rechtlich einzuhegen, resultieren vor allem daraus, dass dem Plan üblicherweise alles zugerechnet wird, was der Gesetzgeber oder was sich selbst als Plan bezeichnet.<sup>8</sup> Daraus ergibt sich eine Vielschichtigkeit der Planung, die es ausschließt, die Planung einer einheitlichen Rechtsform zuzuordnen.<sup>9</sup> Planung ist daher keine eigenständige Rechtsform oder gar Staatsgewalt, sondern ein Entscheidungsmodus oder eine Methode der Kompetenzausübung, durch die eine rationale Erledigung staatlicher Aufgaben gewährleistet werden soll.<sup>10</sup> Ein Plan kann demnach in den Rechtsformen des formellen Gesetzes, der Rechtsverordnung, der Satzung, der Verwaltungsvorschrift, des Verwaltungsakts oder des öffentlich-rechtlichen Vertrags erscheinen – um nur die traditionellen öffentlich-rechtlichen Rechtsformen zu nennen.<sup>11</sup> Die Rechtsform des Plans bestimmt dabei der Gesetzgeber, anderenfalls die Dogmatik.<sup>12</sup>

Trotz ihrer Vielschichtigkeit zeichnet sich die Planung durch spezifische rechtliche Charakteristika aus. So kennzeichnen sich Rechtsnormen des Planungsrechts in aller Regel durch ihre finale Normstruktur.<sup>13</sup> Diese unterscheidet Planungsnormen von konditional strukturierten Rechtsnormen, die eine bestimmte Rechtsfolge anordnen, wenn ihr Tatbestand erfüllt ist.<sup>14</sup> Dagegen setzen Planungsnormen Ziele (Programme) und regeln die Mittel, um diese Ziele zu erreichen.<sup>15</sup> Dies eröffnet eine größere Anzahl an Entscheidungsmöglichkeiten als bei konditionalen Rechtsnormen.<sup>16</sup>

---

*Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 8 ff.; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 198 ff.; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 15 ff. verwiesen.

<sup>7</sup> So deutlich *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 8; ebenso *Buus*, Bedarfsplanung durch Gesetz, S. 38.

<sup>8</sup> *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 1.

<sup>9</sup> *Stern*, Staatsrecht II, § 40 II 1; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 13; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 198.

<sup>10</sup> *Stern*, Staatsrecht II, § 40 III 5; *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 52, 44; *Badura*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 39 Rn. 1 (Stand 2002).

<sup>11</sup> Vgl. die Aufzählung bei *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 18: Als Rechtsformen kommen ferner ein Beschluss des Kabinetts, eine Richtlinie des Bundeskanzlers oder Ministerpräsidenten, eine Einzelweisung oder ein Realakt in Betracht; *Stern*, Staatsrecht II, § 40 II 6.

<sup>12</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: FS Schlichter, S. 3 (7).

<sup>13</sup> Kritisch und für eine Konditionalisierung des Planungsrechts jenseits des Kernbereichs planerischer Gestaltungsfreiheit aber *Di Fabio*, in: FS Hoppe, S. 75 (86 ff.).

<sup>14</sup> *Breuer*, AöR 127 (2002), 523 (525 f.).

<sup>15</sup> *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 22.

<sup>16</sup> *Hoppe*, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 77 Rn. 23; *Aschke*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, VwVfG, § 40 Rn. 31. Auch soweit konditionale Normen einen Beurteilungsspielraum oder ein Ermessen einräumen, wird die grundsätzliche Programmierung der Verwaltungsentscheidung dadurch nicht aufgehoben, *Battis*, in: ders./Krautberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 88.

Aus der eingeschränkten rechtlichen Programmierung resultieren wiederum die zentralen Charakteristika des Planungsrechts, die sich zunächst für den Bereich der Verwaltung herausgebildet haben: die planerische Gestaltungsfreiheit und die planerische Abwägung. Planung ohne Gestaltungsfreiheit wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Widerspruch in sich und setzt daher eine planerische Gestaltungsfreiheit voraus.<sup>17</sup> Diese überführt das der Planung eigentümliche Element der Gestaltung in eine rechtlich greifbare Form, nämlich die planerische Abwägung.<sup>18</sup> Die planerische Gestaltungsfreiheit oder das Planungsermessen wird strukturiert und begrenzt durch das planerische Abwägungsgebot.<sup>19</sup> Dieses bildet einerseits den Handlungsmaßstab für die Entscheidungsfindung durch Abwägung, andererseits den Maßstab für die gerichtliche Kontrolle.<sup>20</sup> Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet, in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.<sup>21</sup> Ermächtigt der Gesetzgeber die Verwaltung zur Planung, so ist damit folglich die Einräumung einer planerischen Gestaltungsfreiheit verbunden, die gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbar ist.<sup>22</sup>

Die vorstehend aufgezeigte Dogmatik des Planungsrechts nimmt zuvörderst die planende Verwaltung in den Blick, die durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung begrenzt wird.<sup>23</sup> Indessen bestimmt der planende Gesetzgeber vornehmlich die normativen Grundlagen der Planung, überlässt die Ausführung aber der Verwaltung.<sup>24</sup> Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die eigentliche Planungsentscheidung auf Grund Gesetzes ergeht. Die Planung durch

---

<sup>17</sup> BVerwGE 34, 301 (304).

<sup>18</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: FS Schlichter, S. 3 (11).

<sup>19</sup> *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 269; *Aschke*, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK, VwVfG, § 40 Rn. 28. Zu den Begrifflichkeiten vgl. *J. Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, S. 45 f. m. w. N.; ferner BVerwGE 56, 110 (116): Zentrales Element der Ermächtigung zur Planung sei „die mit ihr verbundene Einräumung eines Planungsermessens, das in seinem Wesen zutreffender durch den Begriff der planerischen Gestaltungsfreiheit umschrieben ist“.

<sup>20</sup> *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Rn. 253; *Schmidt-Aßmann*, in: FS Schlichter, S. 3 (12).

<sup>21</sup> BVerwGE 34, 301 (309); 48, 56 (63 f.).

<sup>22</sup> *Breuer*, AöR 127 (2002), 523 (527).

<sup>23</sup> Vgl. *Badura*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 39 Rn. 11 f. (Stand 2002) sowie bereits *ders.*, in: FS H. Huber, S. 15 (19 ff.).

<sup>24</sup> *Di Fabio*, in: FS Hoppe, S. 75 (95); *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 205 f.

Gesetz bildet damit die Ausnahme und ist nicht Gegenstand einer ausgereiften Dogmatik. Insoweit können allenfalls Anleihen bei den für die Verwaltung entwickelten Grundsätzen gemacht werden.

## B. Legalplanung

### I. Begriff in Literatur und Rechtsprechung

Der Begriff der Legalplanung hat sich in der Literatur und der Rechtsprechung anlässlich der Investitionsmaßnahmengesetze von 1993 und 1994 herausgebildet, die bis heute das Paradebeispiel der Legalplanung bilden. Zwar wurde bereits in den siebziger und achtziger Jahren diskutiert, den Gesetzgeber verstärkt in die Standortplanung von Kernkraftwerken<sup>25</sup> oder in die Planung von Großvorhaben, etwa durch ein „Errichtungsgesetz“, einzubinden.<sup>26</sup> Erst nach der Wiedervereinigung wurden die Überlegungen mit den Investitionsmaßnahmengesetzen wieder aufgegriffen.<sup>27</sup> Als solche bezeichnet werden das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993<sup>28</sup> und das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) vom 2. März 1994.<sup>29</sup> Beide Gesetze regelten die Zulassung der Projekte unmittelbar durch Gesetz und traten insoweit an die Stelle eines herkömmlichen Planfeststellungsbeschlusses. Der Gesetzgeber maß den zwei der insgesamt 17 Verkehrsprojekten Deutsche Einheit eine besondere Bedeutung für den Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern bei.<sup>30</sup> Er bezweckte, die Verkehrsprojekte mit den Investitionsmaßnahmengesetzen schnellstmöglich zu verwirklichen, um die Wirtschaft in den neuen Ländern zu fördern und so auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet hinzuwirken.<sup>31</sup>

Die Investitionsmaßnahmengesetze waren Teil einer umfassenden Strategie des Bundes, den desolaten Zustand der Verkehrswege in den neuen Bundesländern zu verbessern und das damit einhergehende Infrastrukturdefizit aus-

---

<sup>25</sup> *Blümel*, DVBl. 1977, 301 (321 f.); *Listl*, DVBl. 1978, 10 ff.; *Löffler*, Parlamentsvorbehalt im Kernenergierecht, S. 113 ff.

<sup>26</sup> *Henle*, UPR 1982, 215 ff. und 253 ff.; vgl. *Badura*, in: FS H. Huber, S. 15 (19 f.).

<sup>27</sup> *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 437.

<sup>28</sup> BGBl. I S. 1906.

<sup>29</sup> BGBl. I S. 734.

<sup>30</sup> Ausführlich zum Kontext und zu der Sondersituation in Stendal und in Wismar *Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, S. 47 f.

<sup>31</sup> BT-Drs. 12/3477, S. 5 ff.; BT-Drs. 12/5001, S. 7 f.

zuräumen.<sup>32</sup> Parallel ergingen angesichts der Dringlichkeit der schnellen Verwirklichung der Verkehrsprojekte zunächst das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991,<sup>33</sup> ferner das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993<sup>34</sup> sowie schließlich das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 12. September 1996.<sup>35</sup> Diese Gesetze unterscheiden sich insoweit von den Investitionsmaßnahmengesetzen, als sie Straffungen innerhalb der bestehenden Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren, mithin eine „systemimmanente“ Verfahrensbeschleunigung vorsahen.<sup>36</sup> Mit den das herkömmliche Planungsrecht verdrängenden Investitionsmaßnahmengesetzen strebte der Gesetzgeber einen zusätzlichen Beschleunigungseffekt an, der auf einen kurzfristigen Wirtschaftsaufschwung abzielte.<sup>37</sup>

Im Kontext der geplanten Investitionsmaßnahmengesetze ist der Begriff der Legalplanung erstmalig im Jahr 1991 bei *Stüer* aufzufinden.<sup>38</sup> Dieser konstatierte, dass das „Zusammenfallen von gesetzgeberischer Projektzulassung und umsetzender Verwaltung“ als „Legalverwaltung“ oder „Legalplanung“ bezeichnet werden könne.<sup>39</sup> Er ging davon aus, dass die Legalplanung an den hohen Maßstäben der Legalenteignung zu messen sei, sofern sie nicht sogar gänzlich unzulässig sei.<sup>40</sup> Eine ähnliche Bestimmung der Legalplanung findet sich bei *Trute*, der pointiert, dass „Verwaltung und Gesetzgebung gleichsam kurzgeschlossen werden“.<sup>41</sup>

Bis heute stehen die Investitionsmaßnahmengesetze im Fokus der Literatur zur Legalplanung. In Ermangelung weiterer Anwendungsfälle hat sich jedoch keine abstrakte Definition herausgebildet. Stattdessen üben auch vermeintliche Begriffsbestimmungen teilweise rechtspolitische, teilweise verfassungsrechtliche Kritik an der Legalplanung. So wird die Legalplanung als Ersetzung oder Verdrängung einer behördlichen Planungsentscheidung durch eine Entscheidung

---

<sup>32</sup> BT-Drs. 12/1092, S. 1; BT-Drs. 12/4328, S. 1 f.

<sup>33</sup> BGBl. I S. 2174; dazu im Einzelnen *Wagner*, NVwZ 1992, 232 (233 ff.); kritisch *Klinski/Gaßner*, NVwZ 1992, 235 ff.

<sup>34</sup> BGBl. I S. 2123.

<sup>35</sup> BGBl. I S. 1354.

<sup>36</sup> *Schneller*, Objektbezogene Legalplanung, S. 39 f.; ähnlich *Ronellenfitsch*, in: Blümel, Verkehrswegeplanung in Deutschland, S. 5 (6).

<sup>37</sup> BT-Drs. 12/3477, S. 6; BT-Drs. 12/5001, S. 8; skeptisch dazu *Kuschnerus*, UPR 1992, 167 (171).

<sup>38</sup> *Stüer*, in: Blümel, Verkehrswegeplanung in Deutschland, S. 21 (43); begriffsprägend auch *Blümel*, DVBl. 1997, 205 (205).

<sup>39</sup> *Stüer*, in: Blümel, Verkehrswegeplanung in Deutschland, S. 21 (43); *ders.*, DVBl. 1991, 1333 (1340).

<sup>40</sup> *Stüer*, in: Blümel, Verkehrswegeplanung in Deutschland, S. 21 (43); *ders.*, DVBl. 1991, 1333 (1340).

<sup>41</sup> *Trute*, in: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen, S. 92.

des Parlaments bezeichnet.<sup>42</sup> Das Maßnahmegesetz vollziehe sich unter Ausschluss der Exekutive selbst.<sup>43</sup> Nach *Ossenbühl* erfasst der Begriff die Problematik, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber Entscheidungen, die der Sache nach als Verwaltungsentscheidungen zu qualifizieren sind, an sich ziehen und in der Form des Gesetzes treffen kann.<sup>44</sup> *Schneller* konkretisiert diesen Ansatz als dahingehende Fragestellung, ob der Staat vorhabenbezogene Einzelentscheidungen unmittelbar durch Maßnahmegesetz statt durch Verwaltungsakt treffen darf.<sup>45</sup> An anderer Stelle wird die Legalplanung schlichtweg als systemwidriger Eingriff in die Funktionenordnung bezeichnet, bei dem der Gesetzgeber originäre Verwaltungsplanungen an sich zieht.<sup>46</sup> So wurden verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung, das bundesstaatliche Kompetenzverhältnis, die Rechtsweggarantie und das Verbot des Einzelfallgesetzes geäußert.<sup>47</sup>

Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fand der Begriff der Legalplanung erst mit dem Beschluss zur Südumfahrung Stendal vom 17. Juli 1996.<sup>48</sup> In dem von der Hessischen Landesregierung angestrebten Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG) bezeichnete das Gericht jedenfalls die durch das angegriffene Investitionsmaßnahmegesetz vorgenommene „Planfeststellung durch Gesetz“ als Legalplanung.<sup>49</sup> Ferner charakterisierte das Bundesverfassungsgericht das Investitionsmaßnahmegesetz mit Blick auf seine enteignungsrechtlichen Vorwirkungen als „Legalenteignung im Gewande einer Legalplanung“.<sup>50</sup> Entgegen der kritischen Stimmen in der Literatur<sup>51</sup> stellte das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz fest.<sup>52</sup> Inwieweit die Rechtsprechung auf andere Legalplanungen übertragbar ist, ist bis heute ungeklärt.<sup>53</sup>

<sup>42</sup> *Stüer*, DVBl. 1991, 1333 (1335); *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 9 Rn. 95.

<sup>43</sup> *Ronellenfisch*, DÖV 1991, 771 (776); vgl. *Meessen*, DÖV 1970, 314 (317 f.): „Vollziehungsgesetze“; *Vulpinus*, Das Vollziehungsgesetz, S. 13.

<sup>44</sup> *Ossenbühl*, in: FS Hoppe, S. 183.

<sup>45</sup> *Schneller*, ZG 1998, 179 (179).

<sup>46</sup> *Köck*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, § 37 Rn. 15.

<sup>47</sup> *Stüer*, DVBl. 1991, 1333 (1335 ff.); *Ronellenfisch*, DÖV 1991, 771 (778 ff.).

<sup>48</sup> BVerfGE 95, 1 (22) anknüpfend an *Kunig*, Jura 1993, 308 ff.

<sup>49</sup> BVerfGE 95, 1 (20).

<sup>50</sup> BVerfGE 95, 1 (22).

<sup>51</sup> *J. Würtenberger*, VBIBW 1992, 1 (2 f.); *Stüer*, DVBl. 1991, 1333 (1339 f.); *Ronellenfisch*, DÖV 1991, 771 (778 ff.).

<sup>52</sup> BVerfGE 95, 1 (15); weiterhin ablehnend *Gärditz*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Band II, Art. 20 (6. Teil) Rn. 153: „Missbrauch der Gesetzesform“.

<sup>53</sup> *Badura*, in: FS Hoppe, S. 167 (173); *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 436.

Festzuhalten ist somit, dass sich der Begriff der Legalplanung durchweg auf die Investitionsmaßnahmengesetze bezieht, mit denen eine Fachplanung durch Gesetz erfolgte.<sup>54</sup> Er wird in der Literatur mehrheitlich als Ausdruck einer Kompetenzproblematik zwischen dem Gesetzgeber und der Verwaltung verwendet: So wird der Legalplanung ein Ersetzen, An-sich-Ziehen oder Verdrängen von Verwaltungsentscheidungen zugeschrieben. Damit rekurrieren die kritischen Stimmen in der Literatur mittelbar auf das bestehende Planungsrecht, das den Erlass von Planungsakten mit Eingriffs- und Gestaltungswirkung vornehmlich der Verwaltung überlässt. Ergeht der Planungsakt ausnahmsweise durch eine legislative Entscheidung, so ist dies jedenfalls eine Abweichung von der gesetzlichen und rechtstatsächlichen Aufgabenverteilung. Inwieweit diese von Verfassungs wegen geboten ist, soll hier nicht vorweggenommen werden und bedarf einer umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung.<sup>55</sup> Trotz seiner Atypik in der Planungspraxis wird der Begriff der Legalplanung hier daher ohne verfassungsrechtliche Implikationen verwendet. In Ermangelung abstrakter Begriffsmerkmale werden der Legalplanung vorläufig sämtliche Planungsakte in Gesetzesform zugerechnet.

## II. Neue Relevanz der Legalplanung

Aktuell sind neue Bestrebungen zur Beschleunigung von Planungsvorhaben zu beobachten. Gefolgt von dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29. November 2018<sup>56</sup> hat der Bundestag jüngst das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz) vom 22. März 2020<sup>57</sup> beschlossen.<sup>58</sup> Dieses wird ergänzt durch das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Ver-

---

<sup>54</sup> Blümel, DVBl. 1997, 205 (205); vgl. Schneller, Objektbezogene Legalplanung, S. 22; Firgau, Exekutivgesetze, S. 19 f.

<sup>55</sup> Dazu unten 2. Kap.

<sup>56</sup> BGBl. I S. 2237. Zuvor ergingen ferner das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) und das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388); zu diesen Entwicklungen Antweiler, NVwZ 2019, 29 ff.

<sup>57</sup> BGBl. I S. 640.

<sup>58</sup> Ausführlich zum MgvG Ziekow, Vorhabenplanung durch Gesetz. Die Untersuchung Ziekows beruht auf dem im Vorfeld des MgvG für das BMVI erstellten Gutachten zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze. Ferner zum MgvG Groß, JZ 2020, 76 ff.; Reidt, EurUP 2020, 86 ff.; Wegener, ZUR 2020, 195 ff.; Stüer, DVBl. 2020, 617 ff.; Ziekow, NVwZ 2020, 677 ff.

kehrsbereich vom 3. März 2020,<sup>59</sup> mit dem insbesondere die Verfahren für Ersatzneubauten bei Straße und Schiene vereinfacht werden sollen.<sup>60</sup>

Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz greift das bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 festgelegte Ziel auf, für einzelne Pilotprojekte Baurecht durch Maßnahmengesetz zu erproben.<sup>61</sup> Das Konzept wurde sodann Gegenstand des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 vom 9. Oktober 2019.<sup>62</sup> Für den Verkehrssektor strebt die Bundesregierung an, die klimafreundliche Mobilität durch langfristig orientierte Rahmenbedingungen zu gestalten, insbesondere durch eine Verlagerung des Verkehrs auf klimafreundliche Optionen.<sup>63</sup> Vor diesem Hintergrund sieht § 2 Satz 1 MgvG vor, 13 Verkehrsinfrastrukturprojekte in den Bereichen Schiene und Wasserstraße durch Maßnahmengesetz anstelle einer Planfeststellung zuzulassen. Die Gesetzesbegründung legt dabei ausdrücklich die vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss zur Südumfahrung Stendal entwickelten verfassungsrechtlichen Anforderungen zugrunde und beruft sich insoweit auf die herausragende Bedeutung der Schienen- und Wasserstraßenprojekte, deren zeitnahe Realisierung eine zentrale Rolle für die Umsetzung der Klimaziele im Verkehrssektor zukomme.<sup>64</sup> Zu diesem Zweck regeln die Vorgaben der §§ 4 ff. MgvG das an das Planfeststellungsverfahren angelehnte, vorbereitende Verfahren, welches auf den Erlass der Maßnahmengesetze gerichtet ist.<sup>65</sup> Wenngleich die Anwendung der Bestimmungen und die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmengesetze abzuwarten bleibt, erfährt die Thematik der

<sup>59</sup> BGBl. I S. 433; dazu *Stiier*, DVBl. 2020, 617 (618 f.).

<sup>60</sup> BT-Drs. 19/15626, S. 1.

<sup>61</sup> CDU, CSU und SPD, Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, Rn. 3426. Dahingehend äußerte sich am 10. Oktober 2019 auch Bundeskanzlerin *Merkel*: „Wir müssen schneller werden. Deshalb werden wir für ausgewiesene Projekte auch Einzelgesetze machen“, *Schwenn*, *Merkel will neue Schienen per Gesetz*, abrufbar unter: [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/planungsstau-merkel-will-neue-schienen-per-gesetz-16426900.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/planungsstau-merkel-will-neue-schienen-per-gesetz-16426900.html).

<sup>62</sup> Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 64 f.

<sup>63</sup> Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 64 f.

<sup>64</sup> BT-Drs. 19/15619, S. 15. Die Anforderungen schlagen sich auch im Gesetzestext nieder, insbesondere in § 7 Abs. 2 Satz 1, 2 MgvG.

<sup>65</sup> BT-Drs. 19/15619, S. 6; *Reidt*, EurUP 2020, 86 (88 ff.) rechnet entgegen der gesetzgeberischen Zielsetzung sowohl hinsichtlich des vorbereitenden Verfahrens nach §§ 4 ff. MgvG als auch hinsichtlich etwaiger Rechtsschutzverfahren mit einer Verlängerung des Planungsprozesses; *Wegener*, ZUR 2020, 195 (195 f., 200) sieht den wesentlichen Beschleunigungsansatz des MgvG in der „Abschaffung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes“; vgl. zu der mit den Maßnahmengesetzen erstrebten Beschleunigung nach dem Vorbild Dänemarks auch *Siegert*, UPR 2019, 468 ff.

## Sachregister

- Aarhus-Konvention 152 ff., 185 f., 264 f.
  - Behördenbegriff 154, 264 f.
  - Compliance Committee 154 ff., 265
  - Crossrail Act 155
  - Säulen 152
- Abwägung, gesetzgeberische 135, 170, 181 ff., 189 f., 264, 266
- Abwägungsgebot, planerisches 5, 135, 180 ff., 201, 256, 264
- Abwägungskontrolle 148 f., 185, 232, 264, 268
- Akzeptanz 1, 14, 22, 208, 260
- Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte 15 f., 17, 246, 260
- Atomausstieg 16 ff.
- Atom-Moratorium 18
  
- Bauleitplanung 52 ff.
  - Bauleitplanungsgesetz Hamburg 146 ff., 249 f.
  - Bebauungsplan durch Gesetz 53, 59, 261
  - Briefmarkenbebauungsplan 55
  - planfeststellungseretzender Bebauungsplan 55
  - Rechtsformen 53
  - Verhältnis zur überörtlichen Fachplanung 58 f.
  - vorhabenbezogener Bebauungsplan 55
- Beschluss zur Südumfahrung Stendal *siehe* Südumfahrung Stendal
- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung 193 f., 213, 267
  - Abwägungsbefugnisse 194, 196, 201, 267
  - Aufsichtsbefugnisse 193 f., 201, 218
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit. *siehe* Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
- Bundesgesellschaft für Endlagerung 21, 192, 213, 267
  - Beleihung 192, 213
  - Verwaltungshelfer 213
- bundesstaatliche Ordnung 105 ff., 176 ff., 263, 266
  
- Demokratie, repräsentative 22, 175, 209
- Divergenz von Form und Inhalt 26, 44, 260
- Dynamisierung des Grundrechtsschutzes 174, 230
  
- Effektivität des Rechtsschutzes 141, 148, 264
- Eigentumsgarantie 112 f., 130, 177 f.
- Einzelpersonengesetz 102, 122 ff., 126 f., 263
- Endlager-Kommission *siehe* Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe
- Endlagersuche 1, 12, 15 f., 20 f., 211 f.
  - Neuanfang 1, 14, 212
- Energiewende 1 f., 10, 18, 212
- enteignungsrechtliche Vorwirkung 112 ff., 126 f., 177, 263, 266 *siehe* auch Legalenteignung
- Ermessensermächtigung 42, 56 f.
  
- Fachkonferenz Rat der Regionen 206
- Fachplanung 60 ff.
  - Bedarfsplan durch Gesetz 62 f., 98, 261
  - fachplanerische Elemente des StandAG 65 f.
  - gebietsbezogene Fachplanung 60 f.
  - Linienbestimmungsverfahren 61
  - Nutzungsregelungen durch Gesetz 60 f., 261
  - Planfeststellung durch Gesetz 6, 8, 10, 64, 259, 261

- Raumordnungsverfahren 61 f.
- Rechtsformen 60, 62
- vorhabenbezogene Fachplanung 61 ff.
- Feststellungsbescheide 179, 214 ff., 224 ff., 268
- Feststellungsklage 145, 168 f., 265
  - Subsidiarität 169
- föderale Kompetenzordnung *siehe* bundesstaatliche Ordnung
- Formenmissbrauch 8, 24, 72
- funktionsadäquate Aufgabenwahrnehmung 78, 89 f., 96 f., 262
- Funktionsvorbehalt der Exekutive 174, 230 f., 266, 268 *siehe* auch Kalkar-Entscheidung
  
- Garantie kommunaler Selbstverwaltung 136, 252 f., 264
- Gesetzesbegriff 12, 24, 26, 109 f.
- Gesetzesvorbehalt *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
- Gesetzesvorrang *siehe* Vorrang des Gesetzes
- Gesetzgebungskompetenz für die Endlagerstandortplanung 176 f., 266
- Gestaltungsfreiheit, planerische 5, 40, 42 f., 104, 259
- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 96, 99, 103 f., 148, 256, 262
- Gleichheitssatz 110 f., 263
- Gorleben 14 f., 18 f., 202, 260
- Gorleben-Moratorium 16 f.
- grundrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien 129 ff., 180 ff., 263 f., 266
  - Anhörungsrecht 135 ff., 180, 264
  - Sachaufklärungs- und Begründungspflichten 133, 180, 264
  - Schutz- und Ausgleichsfunktion 134
- Grundrechtsschutz durch Verfahren 131 ff., 263 f.
- Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge 174, 230 ff., 268
- Grundsatz der Gewaltenteilung 78 ff., 173 ff., 262, 266
  - asymmetrische Funktionenordnung 85
  - Erfordernis guter Gründe 97 f., 174 f., 266
- gewaltentypische Funktion 79, 89 ff., 93, 96, 99, 262
- Gewaltenverschränkungen 78, 80, 90 f.
- Kernbereichsschutz 78 ff., 262
  - Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung 79, 94 f.
  - legislatives Zugriffsrecht 84
  - Normsetzung 79, 89
  - Planung zwischen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug 93 f., 262
  - Regelungsbefugnis des Gesetzgebers 84 ff.
  - relative Schutzkonzeption 91, 262
  - Restkompetenz der Exekutive 88, 262
  - schwache Direktionswirkung 104, 175
  - Übergewicht einer Staatsgewalt 79, 81
  - Verfassungsvollzug 101
  - Vertretbarkeitskontrolle 99, 175, 262
  - Vollziehung von Gesetzen 79, 87, 93 f.
  - Zeugen Jehovas 99 ff., 262
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 97 f., 124 f., 134, 151, 257, 264
  
- Immissionen 118 ff., 128
- Inhalts- und Schrankenbestimmung 114, 116 ff., 121
- Investitionsmaßnahmengesetze 2, 6 f., 64, 93 ff., 127, 259 *siehe* auch Südumfahrung Stendal
  
- Kalkar-Entscheidung 84, 173 f. *siehe* auch Funktionsvorbehalt der Exekutive
- Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe 19 f., 188
  
- Langzeitsicherheit 225, 229, 268
- Legalenteignung 8, 23, 112 ff., 263 *siehe* auch enteignungsrechtliche Vorwirkung
- Legitimation, demokratische 19, 86, 101 f., 174 ff., 179, 266
  
- Maßnahmengesetz *siehe* auch Investitionsmaßnahmengesetze
  - Begriff 11 f., 259
  - Maßnahmengesetze im Verkehrsbereich *siehe* Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz

- Maßnahmensetzbereitungs-gesetz 1, 9 f., 77, 167 ff., 170, 259, 265
- Nationales Begleitgremium 203 f.
- Normenhierarchie 25, 69, 85, 103, 149
- Parlamentsvorbehalt 79, 83 f., 109, 173
- Parzellenschärfe 29, 54, 126
- phasenspezifischer Rechtsschutz 184
- Planung
- Abwägungsgebot 5, 135, 180 ff., 201, 256, 264
  - Bauleitplanung 52 ff.
  - Begriff 3 ff.
  - Charakteristika 4 f., 35 ff., 44, 259 f.
  - Einzelfallregelung, planerische 25 ff., 37, 56, 65, 71 ff., 260 f.
  - Fachplanung 60 ff.
  - Finanzplanung 91 f.
  - Gesamtplanung 45, 50, 52
  - Gestaltungsfreiheit 5, 40, 42 f., 104, 259
  - Haushaltsplanung 91 f.
  - Koordinierungsfunktion 36 f., 49, 54
  - Letztentscheidung, planerische 38 ff., 65, 73 ff., 209 f., 261, 267
  - Planbetroffene, mittelbar 118 ff.
  - Planbetroffene, unmittelbar 112 ff.
  - Planfeststellung 6, 8, 10, 63 ff., 75, 259
    - atomrechtliche Planfeststellung 15, 66, 211 f., 267
  - Planung als Entscheidungsmodus 4, 92 f., 262
  - Planung für den Verteidigungsfall 91 f.
  - Planung im Grundgesetz 91 f.
  - Planungsbeschleunigung 7, 9 f., 98, 127, 208
  - Planungsermessen *siehe* Gestaltungsfreiheit, planerische
  - Planungshoheit, kommunale 136, 252
  - Planungsinitiative 91, 94 ff.
  - Planungsprozess, gestufter 13, 42 f., 74, 194
  - Planungsrecht, abwägbares 43, 58 f., 261
  - Planungsrecht, abwägungsfestes 40 ff., 65, 74, 261
  - Planungsträger 38 f.
  - Planvorbereitung 38 f., 94 ff.
  - Raumgestaltungsfunktion 36 f., 49, 51, 54
    - Raumordnungsplanung 45 ff.
    - Rechtsform 4, 23 ff., 46 ff., 53, 64, 259
      - Akzessorietät von Rechtsform und Rechtsschutzform 145, 151, 156, 264
      - Formenvielfalt 48, 92 f.
      - Rechtsformfestlegung 25, 32, 46, 53, 147
    - Vielschichtigkeit 4, 92 f., 262
- Primat der Sicherheit 68, 261
- Projektplanfeststellungsgesetz 65, 75
- Prozeduralisierung 133 ff., 181, 263, 266
- Publizität des parlamentarischen Verfahrens 163, 175, 266
- Rationalität demokratischer Mehrheitsentscheidungen 101 ff., 175, 262
- Raumordnungsplanung 45 ff.
- Grundsätze der Raumordnung 51 f.
  - Landesplanung 46 ff., 70 f.
  - raumordnerische Elemente des StandAG 66 ff.
  - Raumordnung des Gesamtstaats 67
  - Raumordnungsplan durch Gesetz 47 f., 261
  - Raumordnungsverfahren 46, 61 f., 68
  - Rechtsformen 46 ff.
  - Sonderraumordnungsrecht 70, 261
  - Standortplanung 67 f.
  - Ziele der Raumordnung 49 ff.
- Recht auf körperliche Unversehrtheit 118 ff., 263
- Rechtsdogmatik 29 ff., 44, 260
- Rechtsschutzgarantie 138 ff., 184 f., 264, 267
- Effektivität des Rechtsschutzes 141, 148, 264
  - Erfordernis triftiger Gründe 150 f., 184 f., 264, 267
  - Instanzenzug 142 f.
  - Inzidentkontrolle 144 f., 169, 270
  - leistungsrechtlicher Anspruch 141
  - Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes 144 ff., 264
  - Mindeststandards 141, 150
  - öffentliche Gewalt 138 f.
  - prinzipaler Rechtsschutz 144, 170
  - Rechtsmittelklarheit 145 f.
  - Rechtswegklarheit 145 f.

- Verletzung subjektiver Rechte 140 f.
- Rechtsschutz gegen Maßnahmengesetze im Verkehrsbereich 167 ff., 171 f., 265  
*siehe* auch Feststellungsklage, *siehe* auch Unterlassungsklage
- Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren 220 ff.
  - Anwendung des UmwRG 221 ff., 233 f., 268
  - Beschränkung des Aufhebungsanspruchs 241, 257, 269
  - Einschaltung des Gesetzgebers 245, 247, 269
  - Entscheidungsergänzung 237 ff., 242
  - ergänzendes Verfahren 239 f., 242 f., 269
  - Fehlerbehebung, behördliche 238, 240, 269
  - Kontrolldichte, abgestufte materielle 229, 232 f., 268
  - Kontrolle, verfahrensrechtliche 233 ff., 268
  - objektive Rechtmäßigkeitskontrolle 228, 268
  - privilegierte Kläger 225 f., 268
  - Suspensiv effekt 243, 245, 247, 269
  - Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 1 UmwRG 234 f.
  - Verfassungsrechtsschutz 248 ff.
    - abstrakte Normenkontrolle 248, 270
    - kommunale Verfassungsbeschwerde 252 f., 270
    - konkrete Normenkontrolle 254 f., 270
    - Kontrolldichte 256 f.
    - Rechtssatzverfassungsbeschwerde 248 ff., 270
      - allgemeine Bedeutung 251, 270
      - Beschwerdebefugnis 249 f., 270
      - Subsidiarität 250 ff., 270
      - Verhältnis zum Verwaltungsrechtsschutz 251, 257
    - Urteilsverfassungsbeschwerde 253 f., 270
- Rechtstheorie 27 ff.
- Regionalkonferenzen 205 f.
  - Nachprüfungsrecht 205
- Salzstock Gorleben *siehe* Gorleben  
satzungsvertretendes Gesetz 117, 146 f.
- Schutzpflicht, grundrechtliche 119 f.
- Standortalternativenprüfung 66, 211 f.
- Standortauswahlverfahren
  - Auswahl des Endlagerstandortes 198 ff.
  - Gesetzesvorbereitung 219 f., 267
  - individuelle Öffentlichkeitsbeteiligung 206 ff., 267
  - Informationsplattform 203
  - institutionalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung 203 ff., 209, 267
  - Konkurrenz der Beteiligungsformate 209
  - Konkurrenz zur Legalplanung 210 f., 267
  - Mitgestaltung des Verfahrens 203, 210
  - Rückgriff auf das VwVfG 218 f., 268
  - schlicht-hoheitliche Verwaltungstätigkeit 214, 218
  - Stellungnahmeverfahren mit Erörterungsterminen 206 ff.
  - übergeordneter Verfahrensrahmen 220, 268
  - Verwaltungsverfahren im engeren Sinne 214 ff., 268
  - Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne 212 ff., 268
  - Zuständigkeitsverteilung 191 ff., 267
- Standorte für die untertägige Erkundung 197 f.
- Standort mit der bestmöglichen Sicherheit 12, 65, 199, 232
- Standortplanfeststellungsgesetz 75
- Standortregionen für die übertägige Erkundung 195 ff., 217
- Standortvergleich 189, 199 f.
- Standortvorsorgeplanung 67 f., 261
- Strategische Umweltprüfung 186, 196, 198
- Stuttgart 21 208
- Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde 144, 169, 250 ff.
- Südfahrt Stendal 2, 6, 8, 93 ff., 127, 135 ff., 148, 150, 262 *siehe* auch Investitionsmaßnahmengesetze
- Systemrelevanz 128, 263
- Teilgebiete 21, 194 f., 220
  - Fachkonferenz Teilgebiete 204, 235
- Teil-Legalplanung 74

- Umweltvereinigungen 152, 166, 171, 188, 225, 265, 268
- Umweltverfassungsbeschwerde 166, 171, 265
- Umweltverträglichkeitsprüfung 156, 161, 186, 207
  - gespaltene Umweltverträglichkeitsprüfung 187, 190
- Unterlassungsklage 167 ff., 265
- UVP-Richtlinie 156 ff., 186 ff.
  - Ausnahmemöglichkeit, Art. 2 Abs. 5 UVP-Richtlinie 157 ff., 187, 265, 267
    - Auffassung der Europäischen Kommission 163 f.
    - grammatische Auslegung 160 ff.
    - historische Auslegung 159, 162 f.
    - systematische Auslegung 160 ff.
    - teleologische Auslegung 163
    - Vorgängerregelung 158, 164 f., 265
  - originär unionsrechtliche Verpflichtung 161, 265
  - Rechtsschutzanforderungen 164 ff., 188 ff., 265
  - unmittelbare Anwendbarkeit 170
  - UVP-Pflichtigkeit der Entscheidung über den Endlagerstandort 186 f., 267
  - Verfahrensanforderungen 170, 189 f.
- Verbandsklagebefugnis 165, 168, 188, 268
- Verbot des Einzelfallgesetzes 108 ff., 177 ff., 263, 266
  - Allgemeinheit des Gesetzes 121 ff.
  - Bestimmtheit des Personenkreises 122 ff., 178
  - Schutzrichtung 108 ff.
  - Singularität der Entscheidung 111, 125, 179 f., 266
  - Skala zwischen Allgemeinheit und Einzelfall 124 ff., 178 f., 263
  - Verhältnis zu Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG 113 ff.
- Verfahrensdimension der Grundrechte *siehe* grundrechtliche Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien
- Verkehrsprojekte Deutsche Einheit *siehe* Investitionsmaßnahmegesetze
- vertikale Kompetenzordnung *siehe* bundesstaatliche Ordnung
- Vertragsverletzungsverfahren 164
- Verwaltungsakt in Gesetzesform 8, 106 f., 109
- Verwaltungskompetenz für die Endlagerstandortplanung 176 f., 266
- Verwaltungskompetenz für eine Legalplanung 106 ff., 176, 263
- Verwaltungsvorbehalt 82 ff., 109, 262
- Verwerfungsmonopol 139, 144, 147, 167 ff., 254
- Vollziehungsgesetz 39, 88
- Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV 145, 168 f.
- Vorbehalt des Gesetzes 79, 83 f., 173, 183, 262, 266
- Vorbescheid 43, 66, 72
- Vorhabenträger *siehe* Bundesgesellschaft für Endlagerung
- Vorrang des Gesetzes 84 ff., 262
- weiße Landkarte 15, 21, 72, 194
- Wesentlichkeitstheorie *siehe* Parlamentsvorbehalt
- Willkürverbot 110, 125