

Prof. Dr. Bernhard Stüer*

Verkehrsinfrastruktur-Maßnahmengesetze als Problem des Verfassungs- und Unionsrechts

Der Ruf nach einer Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren wird vielfach erhoben. Der Beitrag berichtet über das inzwischen in Kraft getretene Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG), das neben dem Planungsbeschleunigungsgesetz 2020 eine wichtige Säule darstellt, mit denen die Bundesregierung dem Beschleunigungsgedanken einen wichtigen Impuls geben will. Das ist allerdings vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Anforderungen, die sich vor allem aus dem Erfordernis eines ausreichenden Rechtsschutzes ableiten, nicht unproblematisch.

I. Ausgangslage

Planungs- und Zulassungsverfahren dauern vielfach zu lange, wird landauf landab beklagt. Nicht selten vergehen von der ersten Konzeption bis zur Verwirklichung der Vorhaben mehr als 20 Jahre. Das betrifft auch große Verkehrsinfrastrukturprojekte wie Autobahnen, Eisenbahnen und Wasserstraßen, die zwar in übergeordneten Plänen ausgewiesen sind, vor allem im Streit vor Ort aber vielfach auf der Strecke bleiben. Die Bundesregierung ist dem mit zwei Gesetzesprojekten entgegengetreten. Durch das Planungsbeschleunigungsgesetz 2020¹ sollen Planungs- und Zulassungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte vereinfacht und beschleunigt werden.² Für wichtige Verkehrsprojekte von Schiene und Wasserstraße wird die Konzeption der sog. Infrastrukturmaßnahmengesetze³, wie sie nach der deutschen Einheit 1990 für einzelne Vorhaben in den Bereichen Straße und Schiene mit Zustimmung des BVerfG erprobt wurden, durch das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)⁴ neu belebt. Allerdings stehen solche Maß-

nahmengesetze vor erheblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sich bereits aus der damaligen Beurteilung des BVerfG ergibt. Inzwischen sind vielleicht sogar durch weitere Entscheidungen des BVerfG und durch das Unionsrecht neue Herausforderungen hinzugekommen.

II. Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)

Das MgvG sieht für 13 Verkehrsinfrastrukturprojekte die Entscheidungszuständigkeit des Gesetzgebers vor.⁵ In einer Kombination von Teilen des ansonsten erforderlichen Planfeststellungsverfahrens mit einem Gesetzgebungsverfahren soll das Planungsverfahren beschleunigt und in der Tendenz der Rechtsschutz verringert werden. Denn gegen Planfeststellungsbeschlüsse ist der ggf. sogar mehrinstanzliche Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Demgegenüber ist ein Parlamentsgesetz nur noch durch eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG anfechtbar und der Rechtsschutz auf die Rüge der Verfassungswidrigkeit beschränkt. Die Einhaltung der verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen ist daher vor dem BVerfG nur dann noch angreifbar, wenn hierdurch zugleich das Verfassungsrecht verletzt ist. Danach kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erheben (§ 90 Abs. 1 BVerfGG).

Durch ein Maßnahmengesetz anstelle eines Verwaltungsakts kann der Deutsche Bundestag abweichend von § 18 Abs. 1 AEG und von § 14 Abs. 1 des WaStrG die folgenden Verkehrsinfrastrukturprojekte zulassen: (1) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von München über Mühldorf nach Freilassing, (2) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Hof über Marktredwitz und Regensburg nach Obertraubling, (3) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Magdeburg nach Halle, (4) den Neubau der Kurve von Mönchehof nach Ihringshausen im Rahmen des Ausbaus der Eisenbahnstrecke von Paderborn nach Halle, (5) die Elektrifizierung der Eisenbahn-

* Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück.

1 Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 3.3.2020 (BGBl I S. 433).

2 Zur Konzeption Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, Drucks. 19/15626 vom 2.12.2019; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) Drucks. 19/16907 vom 29.1.2020; Stüer, DVBl. 2020, 617.

3 BVerfG, Beschluss vom 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 = DVBl 1997, 42 = NJW 1997, 383; Stüer, DVBl. 1333 – Südfahrt Stendal.

4 Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) vom 22.3.2020 (BGBl S. I S. 640).

5 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) Drucks. 19/15619 vom 2.12.2019; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) Drucks. 19/16907 vom 29.1.2020; Stüer, DVBl 2020, 617.

strecke von Geithain nach Chemnitz im Rahmen des Ausbaus der Eisenbahnstrecke von Leipzig nach Chemnitz, (6) den Ausbau und Neubau der Eisenbahnstrecke von Hannover nach Bielefeld, (6a) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Niebüll über Klanxbüll nach Westerland, (7) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von der deutsch-niederländischen Grenze über Kaldenkirchen, Viersen und Rheydt nach Odenkirchen, (8) die Fahrrinnenanpassung der Außenweser und der Unterweser (Nord), (9) die Abladeoptimierung der Fahrrinnen des Mittelrheins, (10) die Fahrrinnenvertiefung des Untermains bis Aschaffenburg, (11) die Vertiefung des Nord-Ostsee-Kanals sowie (12) den Ausbau des Wesel-Datteln-Kanals bis Marl und den Ersatzneubau der „Großen Schleusen“ sowie die Brückenhebung bei diesem Ersatzneubau. Die Zulassung schließt die für den Betrieb des jeweiligen Verkehrsweges notwendigen Anlagen ein. Allen Projekten wird von der Gesetzesbegründung eine hohe Verkehrsbedeutung als Teil des europäischen TEN-Netzes, als Projekt der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf mit zusätzlicher Ausweisung einer Engpassbeseitigung“ (VB-E) oder einer vergleichbaren Dringlichkeit bescheinigt.⁶

Träger des Vorhabens für die in § 2 S. 1 MgvG genannten Verkehrsinfrastrukturprojekte ist die nach dem jeweiligen Fachgesetz zuständige Stelle für den Neu- oder Ausbau oder die Änderung des jeweiligen Verkehrsweges. Zuständige Behörde ist (1) für die in § 2 S. 1 Nummer 1 bis 7 MgvG genannten acht Schienenprojekte das Eisenbahn-Bundesamt und (2) für die in § 2 S. 1 Nummer 8 bis 12 MgvG genannten fünf Wasserstraßenprojekte die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (§ 3 MgvG).

Dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren ist ein vorbereitendes Verfahren vorgeschaltet, das sich an ein Planfeststellungsverfahren anlehnt. Das vorbereitende Verfahren umfasst (1) die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen gemäß § 6 MgvG, (2) ein Anhörungsverfahren gemäß § 7 Abs. 1 MgvG sowie (3) die Erstellung eines Abschlussberichts gemäß § 8 MgvG. Neu eingeführt ist in Anlehnung an § 25 Abs. 3 VwVfG eine zwingende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Öffentlichkeit noch vor Einleitung eines Zulassungsverfahrens über das Projekt informiert wird und sich hierzu äußern kann. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch den Träger des Vorhabens durchgeführt. Der Träger des Vorhabens hat die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig zu unterrichten über (1) die Ziele des Verkehrsinfrastrukturprojektes, (2) die Mittel, die erforderlich sind, um das Verkehrsinfrastrukturprojekt zu verwirklichen, und (3) die voraussichtlichen Auswirkungen des Verkehrsinfrastrukturprojektes. Er hat der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben.

Es schließt sich das Anhörungsverfahren an, das an § 73 VwVfG angelehnt ist (§ 7 MgvG). Nach Einreichung des Antrags durch den Träger des Vorhabens (§ 73 Abs. 1 VwVfG) ist in der Bekanntmachung zur Offenlage nach § 73 Abs. 5 VwVfG zusätzlich darauf hinzuweisen, dass das Verkehrs-

infrastrukturprojekt entweder durch Verwaltungsakt oder durch den Erlass eines Maßnahmengesetzes zugelassen werden kann (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 MgvG).

§ 7 Abs. 2 MgvG enthält eine sog. Ausstiegsklausel: Kommt die zuständige Behörde nach Abschluss des Anhörungsverfahrens zu dem Ergebnis, dass keine triftigen Gründe für die Annahme bestehen, dass die Zulassung des Verkehrsinfrastrukturprojektes besser durch ein Maßnahmengesetz erreicht werden kann, so leitet sie dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen entsprechend begründeten Entscheidungsvorschlag zu. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur kann auf Grundlage des Entscheidungsvorschlags davon absehen, ein Gesetzgebungsverfahren für ein Maßnahmengesetz zu veranlassen, wenn durch das Maßnahmengesetz die Zulassung des Verkehrsinfrastrukturprojektes zugunsten des Gemeinwohls nicht oder nur unwesentlich beschleunigt wird. In diesem Fall führt die nach diesem Gesetz zuständige Behörde das Verfahren über die Zulassung nach Maßgabe der Planfeststellungsregelungen, die für das jeweilige Verkehrsinfrastrukturprojekt gelten, fort.

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens erstellt die zuständige Behörde einen Abschlussbericht und leitet diesen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit den für den Erlass eines Maßnahmengesetzes erforderlichen Unterlagen (Anlagen zum Abschlussbericht) zu. Erforderlich sind in der Regel die Planunterlagen mit entscheidungserheblichen Unterlagen wie z. B. der UVP-Bericht, der landschaftspflegerische Begleitplan und die etwaige Stellungnahme der Europäischen Kommission nach § 34 Abs. 4 S. 2 des BNatSchG. Der Abschlussbericht ist so zu erstellen, dass durch ihn die Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht vorweggenommen wird. In ihm muss so weit wie möglich Raum für eigene Abwägungen des Gesetzgebers gelassen werden.

Wenn das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gemäß § 7 Abs. 2 MgvG entscheidet, dass ein Vorhaben nach § 2 S. 1 MgvG durch Verwaltungsakt zugelassen werden soll, ist kein Abschlussbericht zu erstellen. In diesem Fall wird das Verfahren als Planfeststellungsverfahren fortgeführt.

Das Maßnahmengesetz wird im Bundesgesetzblatt verkündet und zudem auf einer Internetseite der zuständigen Behörde zugänglich gemacht. Nach Verkündung übersendet die zuständige Behörde unverzüglich dem Träger des Vorhabens, denjenigen Personen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, und den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist, einen Auszug aus dem Bundesgesetzblatt in Papierform (§ 9 MgvG).

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ein die Bundesschie-

6 Drucks. 19/15619 (Fn. 5) S. 18.

nenwege betreffendes Maßnahmengesetz zu ändern, wenn nach Inkrafttreten eines solchen Maßnahmengesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Verkehrsinfrastrukturprojektes oder von Teilen des Verkehrsinfrastrukturprojektes nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen. Die hiervon betroffenen öffentlichen und privaten Belange sind zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Die Grundzüge des Maßnahmengesetzes dürfen nicht geändert werden (§ 11 MgvG). Über die Gültigkeit einer Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 1 und 2 MgvG entscheidet auf Antrag das Bundesverwaltungsgericht. § 47 VwGO ist auf das Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht entsprechend anzuwenden (§ 12 MgvG).

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme um Prüfung gebeten, ob der Gesetzentwurf mit dem Recht der Europäischen Union und der sich aus Art. 9 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) ergebenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten vereinbar ist.⁷ Nach Art. 2 Abs. 5 der UVP-RL können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen der RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ausnehmen, wenn die Ziele dieser RL verwirklicht werden. Dies setze einen entsprechenden Prüfungsumfang der nationalen Gerichte voraus.⁸ Die verfassungsgerichtliche Überprüfung dürfe sich daher nicht auf eine Verletzung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten begrenzen. Unterschiedliche Einschätzungen wurden auch bei einer Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur geäußert.⁹ Unter Hinweis auf eine Mitteilung der EU-Kommission zur Auslegung der UVP-RL wird

die Sicherstellung gefordert, dass jeder derartige Gesetzgebungsakt in Übereinstimmung mit Art. 11 UVP-RL vor einem einzelstaatlichen Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle in Bezug auf seine materierechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anfechtbar sein muss.¹⁰

III. Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht

Bezogen auf das jeweilige Verkehrsprojekt handelt es sich um ein Einzelfallgesetz, das die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens mit individuellem Regelungscharakter verbindlich und vom Grundsatz her abschließend festlegt. Das Gesetz ist zugleich Maßnahmengesetz in dem Sinne, dass die konkrete Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und das Gesetz an die Stelle aller sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens tritt.

Einzelfallgesetze und Maßnahmengesetze sind zwar nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht grundsätzlich unzulässig.¹¹

Erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen können sich im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG und das in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegte Rechtsstaatsgebot jedoch daraus ergeben, dass das Gesetz die sonst übliche Verwaltungsentscheidung verdrängt und hierdurch den Rechtsschutz des Bürgers verkürzt. Außerdem sind Gesetze, die unmittelbar Enteignungen anordnen, wegen der geringen Möglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 GG nur im Ausnahmefall zulässig. Mischformen zwischen Legalenteignung und Administrativenteignung hält das BVerfG aus diesen Gründen sogar für gänzlich unzulässig.¹²

7 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 19/16405 vom 8.1.2020.

8 EuGH, Urteil vom 18.10.2011 – Rs. C-128/09 und vom 16.2.2012 – Rs. C-182/10.

9 Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Öffentliche Anhörung der Sachverständigen Jens Bergmann (Vorstand Netzplanung und Großprojekte der DB Netz AG) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-H), Christian Funke (Geschäftsführer Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-F), Dr. Andreas Otto (Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern) (Ausschuss-Drucksache 19[15]308-C), Dieter Posch (Staatsminister a.D., Rechtsanwalt) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-C), Jörg Sommer (Direktor des Berlin Institut für Partizipation) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-E), Laura von Vittorelli (Leiterin Gewässerpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. Deutschland e.V., BUND) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-G), Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-B), Dr. Michael Zschischke (Geschäftsführer Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V.) (Ausschuss-Drucks. 19[15]308-D).

10 So BUND-Stellungnahme (Fn. 9), S. 4.

11 BVerfG, Urteil vom 20.7.1954 – 1 BvR 459/52, BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz); Urteil vom 29.7.1959 – 1 BvR 394/58, BVerfGE 10, 89

(Großer Erfverband); Urteil vom 25.6.1968 – 2 BvR 251/63, BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz); Urteil vom 18.12.1968 – 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65, BVerfGE 24, 367 (Deichurteil); Beschluss vom 5.3.1974 – 1 BvL 17/72, BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich – Unfallversicherung); Urteil vom 8.7.1976 – 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75, BVerfGE 42, 263 = DVBl. 1976, 710 (Contergan); Beschluss vom 10.5.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 – NJW 1977, 2349 (U-Bahnau); Beschluss vom 8.8.1978 – 2 BvL 8/88, BVerfGE 49, 89 = DVBl. 1979, 45 = NJW 1979, 359 (Schneller Brüter Kalkar); Urteil vom 1.3.1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78, BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung); Beschluss vom 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 = NJW 1980, 987 (Kleingarten); Urteil vom 28.2.1980 – 1 BvR 807/78, BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich); Beschluss vom 10.3.1981 – 1 BvR, BVerfGE 56, 249 = DVBl. 1981, 542 (Dürkheimer Gondelbahn); Beschluss vom 19.6.1985 – 1 BvL 57/79, BVerfGE 70, 191 = DVBl. 1986, 94 (Fischereibeiräte); Beschluss vom 4.12.1985 – 1 BvL 23/84 und 1/85; 1 BvR 439, 652/84, BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete Kappungsgrenze); Beschluss vom 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 – DVBl. 1987, 466 = DOV 1987, 488 m. Anm. Ludwig Gramlich, S. 596 (Boxberg); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12.7.1985 – 4 C 40.83, BVerfGE 72, 15 = DVBl. 1985, 1141 (Sperrgrundstück Rhein-Main-Donaukanal).

12 Beschluss vom 10.5.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 = NJW 1977, 2349 (U-Bahnau).

Die verfassungsrechtliche Beurteilung muss zudem die Vorgaben des Stendal-Beschlusses beachten.¹³ Danach gilt: Staatliche Planung ist weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet. Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung freilich nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen. Entfaltet eine Legalplanung enteignungsrechtliche Vorwirkungen, hat sie vor der Verfassung jedenfalls dann Bestand, wenn sie nicht nur – wie jede Enteignung – im Sinne des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich ist, sondern auch triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann.

Der Gesetzgeber wollte auf schnellstmöglichem Wege die Wirtschaft in den neuen Ländern stärken und auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik Deutschland hinwirken. Dieses Ziel verlangte einen unverzüglichen Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern, deren Verkehrswege sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum Teil in einem desolaten Zustand befanden. Eine derartige Legalplanung war nach Auffassung des BVerfG für den Aufbau der Wirtschaft in den neuen Länder unabdingbar. Die bei einer behördlichen Planfeststellung vorausgesehene deutliche Verzögerung hätte angesichts der herausragenden Bedeutung des Vorhabens einen erheblichen Nachteil für das Gemeinwohl dargestellt. Dem Gebot, den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln und insbesondere die individuell betroffenen Grundstückseigentümer und Gemeinden anzuhören, war der Gesetzgeber nachgekommen. Auf der Grundlage dieser Vorermittlungen hatte er eine eigene Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange vorgenommen. Hiernach rechtfertigte sich im Blick auf die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG das Ergebnis der Entscheidung über die konkrete Trassierung der Strecke aus triftigen Gründen des Allgemeinwohls. Es gab keine Anhaltspunkte, dass der Eingriff in den Bestand der Eigentumsverhältnisse im Einzelfall unverhältnismäßig ausgefallen ist.

In weiteren Entscheidungen hat das BVerfG auch auf das Erfordernis hingewiesen, Lücken im Rechtsschutz zu vermeiden.

Im Urteil zum Braunkohletagebau Garzweiler hat das BVerfG die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes aus der Eigentumsgarantie abgeleitet und dazu ausgeführt:¹⁴

Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes stellt ein wesentliches Element der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG dar.¹⁵ Von einer Enteignung Betroffene haben einen Anspruch darauf, dass letztlich durch ein Gericht geprüft und entschieden wird, ob die gesetzlichen Vorausset-

zungen einer Enteignung in ihrem Fall vorliegen. Die entsprechende Gewalt muss die Enteignung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und dabei insbesondere auch ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen.¹⁶ Erforderlich ist eine individuelle Prüfung, ob die Enteignung gegenüber den einzelnen Betroffenen dem Grunde und dem Umfang nach berechtigt ist.

Die Überprüfung muss den Anforderungen an eine effektive gerichtliche Kontrolle genügen, wie sie auch durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantiert wird.¹⁷ Der Rechtsschutz darf nicht durch die Ausgestaltung des zur Enteignung führenden Verfahrens unmöglich gemacht, unzumutbar erschwert oder faktisch entwertet werden.

Im Beschluss zur Zweitanerkennung der Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas hat das BVerfG ausgeführt:¹⁸ Indem Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG Entscheidungen im Einzelfall in der Regel der Exekutive vorbehält, gewährleistet er zugleich, dass sich der jeweils Betroffene gegen den Eingriff des Staates in seine grundrechtlich geschützten Interessen effektiv zur Wehr und damit seine Grundrechte durchsetzen kann. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes gegenüber staatlichen Rechtseingriffen ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates. In qualitativer Hinsicht gewährleistet sie nicht nur, dass überhaupt ein Gericht angerufen werden kann, sondern zielt auch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle.¹⁹

Durch die Wahl des Gesetzes statt einer Verwaltungsentscheidung als Handlungsform für die Regelung eines Einzelfalls wird die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle erheblich eingeschränkt.²⁰ Gegenüber Eingriffen, die unmittelbar durch den Erlass eines Gesetzes oder sein Unterlassen bewirkt werden, ist die Verfassungsbeschwerde wohl der einzige mögliche Rechtsbehelf, während gegen Maßnahmen oder die Untätigkeit der Verwaltung sonst der jeweilige fachgerichtliche Rechtsweg eröffnet ist. Von der Verfassungsgerichtsbarkeit kann jedoch eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle mit Blick auf (Einzelpersonen-)Gesetze schon deshalb nicht gewährleistet werden, weil deren Prüfungsmaßstab auf die Verletzung spezifischen Verfas-

13 BVerfGE 95, 1 (Fn. 3) – Südfahrt Stendal.

14 BVerfG, Urteil vom 17.12.2013 – 1 BvR 3139/09, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 124, 242 = DVBl 2014, 175.

15 BVerfGE 45, 297 (322) U-Bahnbau (Fn. 11).

16 BVerfGE 45, 297 (322) U-Bahnbau (Fn. 11); BVerfGE 74, 264 (282 f.) – Boxberg (Fn. 11).

17 BVerfGE, Beschluss vom 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (20) m.w.N. – Investitionszulage.

18 BVerfG, Beschluss vom 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11, BVerfGE 139, 321 – NVwZ 2015, 1434.

19 BVerfG, Beschluss vom 19.6.1973 – 1 BvL 39/69, BVerfGE 35, 263 (274) = DVBl 1973, 622; BVerfG, Beschluss vom 5.12.2001 – 2 BvR 527/99, BVerfGE 104, 220 (231) = DVBl 2002, 688; stRSpr.

20 Zum Folgenden *Stürer*, DVBl 1991, 1333.

sungsrechts beschränkt ist.²¹ Hinzu kommt, dass auch im Vorfeld des Erlasses eines Gesetzes – anders als in einem entsprechenden Verwaltungsverfahren – Verfahrensrechte, die ebenfalls dem Schutz grundrechtlich geschützter Rechte dienen, z.B. Anhörungs- und Äußerungsrechte der Betroffenen, allenfalls in sehr begrenztem Umfang zum Tragen kommen. Auch vor diesem Hintergrund eines effektiven Rechtsschutzes ist der Erlass eines Gesetzes statt einer Verwaltungsentscheidung sehr problematisch.

Denn der Rechtsschutz gegen eine solche Projektplanung durch Gesetz ist gegenüber den umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten bei Projektplanungen der herkömmlichen Art wesentlich verkürzt. Die durch Gesetz erfolgte Projektzulassung selbst könnte vor dem BVerfG nur auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden. Prüfungsmaßstab wären für eine von dem unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer nach § 90 BVerfGG zu erhebende Verfassungsbeschwerde nur die verfassungsrechtlichen Regelungen des GG, nicht jedoch das einfache Gesetzesrecht, das für die herkömmliche Projektzulassung eine Fülle von Verfahrensregelungen und materiellen Maßstäben bereithält.

Das Maßnahmengesetz könnte zwar vom BVerfG auf seine Gemeinwohlkonformität dahingehend überprüft werden, ob das in dem Gesetz zugelassene Projekt im Sinne der gesetzlichen Zielvorstellungen geeignet, erforderlich, verhältnismäßig und ggf. systemgerecht ist. Auch stünde der verfassungsgerichtlichen Prüfung offen, ob die wesentlichen Sachverhaltsannahmen zutreffend und die Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers berechtigt oder eindeutig fehlsam und offensichtlich unzutreffend sind.²² Eine auf derartige Fragen begrenzte, gegenüber dem Verwaltungsgerichtsschutz geradezu skelettierte verfassungsgerichtliche Kontrolle kann jedoch mit einem durch reichhaltige Verästelungen des Richterrechts zusätzlich ausgeschmückten, teilweise sogar mehrinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren nicht in Konkurrenz treten.

Die heutige Lage ist in der Tendenz zudem eine andere als damals unmittelbar nach der Herstellung der deutschen Einheit. Maßnahmengesetze sind gegenwärtig nicht mit erkennbaren Zeitvorteilen verbunden. Die Verfahren sind auf weiten Strecken nicht unterschiedlich. Die Vorhaben müssen so oder so geplant und den materiellen Anforderungen

vor allem auch des Umweltrechts angepasst werden. Eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung und ein Scoping-Termin sind nach den gesetzlichen Vorgaben vorgeschaltet. Kein Unterschied ergibt sich auch im Hinblick auf die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, die einschließlich eines Erörterungstermins als Anhörungsverfahren nach den Vorgaben des Planfeststellungsrechts durchzuführen ist (§ 73 VwVfG). Die Unterschiede spitzen sich daher auf die Frage zu, ob die Entscheidung durch Planfeststellungsbeschluss und die anschließende Kontrolle durch das BVerwG gegenüber dem Erlass eines Gesetzes und einer anschließenden Kontrolle durch das BVerfG einen Vorteil für die Projektverwirklichung darstellt.

In zeitlicher Hinsicht dürften keine Vorteile in Sicht geraten. Denn auch ein Gesetzgebungsverfahren nimmt nach den Erfahrungen von Stendal in etwa ein Jahr in Anspruch. Planfeststellungsbeschlüsse lassen sich nach einer entsprechenden Aufbereitung des Entscheidungsmaterials vielleicht sogar deutlich schneller fassen.

Auch für die Gerichtsverfahren sind keine Beschleunigungseffekte erkennbar. Dies gilt vor allem dann, wenn davon ausgegangen werden müsste, dass auch bei einer verfassungsgerichtlichen Prüfung ein vergleichbarer Umfang auf dem Zettel steht. Und darin liegt wohl das eigentliche Problem. Wenn durch ein Umschwenken auf ein Maßnahmengesetz die gerichtliche Kontrolldichte tatsächlich auf wenige verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe eingeschränkt werden könnte, dann könnte das Maßnahmengesetz in der Tat zeitlich schneller zum Ziel gehen und wäre einem Planfeststellungsverfahren zeitlich überlegen. Aber ist das wirklich so oder hat sich die Welt seit Stendal inzwischen entscheidend geändert? Der Schlüssel hierzu liegt im Unionsrecht, das bei den damaligen Maßnahmengesetzen noch keine oder im Vergleich zu heute doch wesentlich untergeordnetere Rolle spielte.

IV. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Nach Art. 11 UVP-RL stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem

21 BVerfG, Beschluss vom 30.4.2003 – 1 PBvU 1/02, BVerfGE 107, 395 (413) = DVBl 2003, 932 – Selbstkorrektur des Richters; BVerfG, Beschluss vom 17.1.2006 – 1 BvR 541/02, BVerfGE 115, 81 (92) = NVwZ 2006, 922 – Kulturpflanzenanbau; Ronellenfitsch, DÖV 1991, 771 (780).

22 Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle etwa gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen der Gebietsreform Hoppe/Rengeling, Verfassungsfragen der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 231 ff.; Stürer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, 78; ders., Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, 1; ders., Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, S. 287; ders., DVBl 1991, 1333.

Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Abs. 1 Buchstabe a von Art. 11 UVP-RL. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von § 11 Abs. 1 Buchstabe b UVP-RL verletzt werden können.

Nach Art. 2 Abs. 5 der UVP-RL können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen der RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ausnehmen, wenn die Ziele dieser RL verwirklicht werden. Dies setzt einen entsprechenden Prüfungsumfang der nationalen Gerichte voraus.²³

Artikel 2 Abs. 5 der UVP-RL ist danach dahin auszulegen, dass vom Geltungsbereich dieser Richtlinie nur Projekte ausgeschlossen sind, die im Einzelnen durch einen besonderen Gesetzgebungsakt genehmigt worden sind, sodass die Ziele dieser Richtlinie durch das Gesetzgebungsverfahren erreicht worden sind. Es ist Sache des nationalen Gerichts, unter Berücksichtigung sowohl des Inhalts des erlassenen Gesetzgebungsakts als auch des gesamten Gesetzgebungsverfahrens, das zu seinem Erlass geführt hat, und insbesondere der vorbereitenden Arbeiten und der parlamentarischen Debatten zu prüfen, ob diese beiden Voraussetzungen erfüllt werden. In diesem Zusammenhang kann ein Gesetzgebungsakt, mit dem lediglich ein bereits erlassener Verwaltungsakt „ratifiziert“ wird und der sich damit begnügt, zwingende Gründe des Allgemeininteresses anzuführen, ohne dass zuvor ein die Sachfragen betreffendes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird, das es erlaubt, diese Voraussetzungen zu erfüllen, nicht als besonderer Gesetzgebungsakt im Sinne dieser Bestimmung betrachtet werden und genügt daher nicht, um ein Projekt vom UVP-RL auszuschließen.

Artikel 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention und Art. 10a der UVP-RL sind dahin auszulegen, dass, wenn ein Projekt, das in den Geltungsbereich dieser Bestimmungen fällt, durch einen Gesetzgebungsakt genehmigt worden ist, die Frage, ob dieser Gesetzgebungsakt die in Art. 1 Abs. 5 der UVP-RL festgelegten Voraussetzungen erfüllt, nach den nationalen Verfahrensvorschriften einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle vorgelegt werden können muss. Falls gegen eine solche Maßnahme kein Rechtsbehelf von der Art und dem Umfang, wie sie vorstehend dargestellt worden sind, eröffnet ist, obliegt es jedem nationalen Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit befasst wird, die beschriebene Prüfung selbst durchzuführen und gegebenenfalls diesen Gesetzgebungsakt unangewendet zu lassen.

Da das MgvG einen entsprechend umfassenden Rechtsschutz nicht enthält, entspricht es nicht den rechtsstaatlichen Garantien, die das Verfassungsrecht aber auch das Unionsrecht fordert.

V. Ergänzender Gesetzgebungsvorschlag

Es könnte sich empfehlen, die einzelnen Maßnahmengesetze im Gesetzgebungsverfahren jeweils wie folgt zu ergänzen:

Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung geltend machen, können gegen Maßnahmengesetze eine Verfassungsbeschwerde erheben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Zu diesem Zwecke gelten die Interessen und Rechte der nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigungen als ausreichend

Durch eine solche Regelung würde gewährleistet, dass der Rechtsschutz der in ihren Interessen oder Rechten betroffenen Öffentlichkeit über die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde gewahrt wird. Anderenfalls dürfte das Maßnahmengesetz wegen unzureichender Rechtsschutzmöglichkeiten wohl nicht angewendet werden können.

Alternativ dazu könnte es naheliegen, auf Maßnahmengesetze für Verkehrsinfrastrukturprojekte ganz zu verzichten und es bei der bewährten Zulassung auch solcher Projekte durch Planfeststellung mit sich anschließenden Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem BVerwG zu belassen. Die Verfahren sind eingespielt. Antragsteller, Anhörungsbehörden, Planfeststeller und Gerichte sind gut gerüstet und verfügen über reichhaltige Erfahrungen, die beim BVerwG erst noch gewonnen werden müssten.

Insgesamt kann es daher bei der Beurteilung verbleiben, die bereits zu den damaligen Infrastrukturmaßnahmengesetzen berechtigt war.²⁴ Das Verkehrsprojekte-Maßnahmengesetz verfolgt den richtigen Ansatz, unter Beibehaltung des bewährten Systems der Projektplanung das Verfahren zu beschleunigen und insbesondere durch Fristsetzung und kurzzeitig bemessene Handlungsaufträge an die übrigen Verfahrensbeteiligten, aber auch an die Projektplanung und die verfahrensführende Behörde selbst zu einer wesentlichen Beschleunigung beizutragen. Werden diese Möglichkeiten genutzt, die übrigens zu einem wesentlichen Teil bereits heute bestehen, so dürfte die schnelle Umsetzung der anstehenden Verkehrsprojekte zeitnah gelingen. Eine weitere Zeitverkürzung wird sich ohnehin nur durch zeitparallele Verfahrensschritte, beschleunigte Planvorbereitung und Verfahrensdurchführung, nicht jedoch durch Maßnahmengesetze erreichen lassen. Ein Maßnahmengesetz, das zu einem Wegfall wesentlicher Verfahrenssicherungen einem Kahlschlag bei Bürgerbeteiligung und UVP und vor allem zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der am Planungsprozess Beteiligten führt, ist nicht erforderlich und auch nicht sachgerecht.

23 EuGH, Urteil vom 18.10.2011 – Rs. C-128/09 und vom 16.2.2012 – Rs. C-132/10.

24 *Stier*, DVBl 199*, 1333.