

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 778

Objektbezogene Legalplanung

Zur Zulässigkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen

Von

Christian Schneller



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN SCHNELLER

Objektbezogene Legalplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 778

Objektbezogene Legalplanung

Zur Zulässigkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen

Von

Christian Schneller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schneller, Christian:

**Objektbezogene Legalplanung : zur Zulässigkeit von
Investitionsmaßnahmengesetzen / von Christian Schneller. –**

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 778)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09624-X

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09624-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
Hintergrund und Entstehungsgeschichte der Investitionsmaßnahmengesetze	24
A. Objektbezogene Legalplanung in der deutschen Verfassungsgeschichte	24
I. Objektbezogene Legalplanung vor Geltung des Grundgesetzes.....	24
II. Objektbezogene Legalplanung seit Geltung des Grundgesetzes.....	27
B. Zur Verfahrensdauer von Verkehrswegeprojekten vor der Wiedervereinigung	30
I. Durchschnittliche Planungszeiten bei Verkehrswegeprojekten	31
II. Ursachen überlanger Planungszeiten	32
1. Verringerte Akzeptanz von Verkehrswegeprojekten.....	32
2. Verwaltungsinterne Planungsverfahren.....	34
3. Planfeststellungsverfahren.....	34
4. Rechtsschutzverfahren.....	35
III. Auswirkungen der Verfahrensdauer im Verkehrswegebau.....	36
C. Entstehungsgeschichte der verkehrsplanerischen Investitionsmaßnahmengesetze	38
I. Die Doppelstrategie des Bundes	39
1. Reformimpuls Wiedervereinigung	39
2. „Systemimmanente“ Verfahrensbeschleunigung.....	40
II. Die Entwicklung des Konzepts für Investitionsmaßnahmengesetze.....	41

III. Der Musterentwurf vom August 1991	43
1. Regelungsinhalt	44
2. Reaktionen.....	45
IV. Die Investitionsmaßnahmengesetze zur „Südmfahrung Stendal“ und zum Autobahnabschnitt „Wismar West-Wismar Ost“	46
1. Die Sondersituation in Stendal	47
2. Die Sondersituation in Wismar	47
V. Zwischenzeitliche Aufgabe der Idee objektbezogener Legalplanung? ...	48

Zweites Kapitel

Investitionsmaßnahmengesetze und Gesetzestypik	51
A. Einordnung der Investitionsmaßnahmengesetze in die Gesetzestypik	51
I. Qualifizierung als Plangesetze	51
1. Die Unterscheidung von Planungs- und Plangesetz	51
2. Weitere Definitionsansätze	52
3. Zwischenergebnis	53
II. Qualifizierung als Maßnahmegesetze	54
1. Maßnahmegesetze als Phänomen des modernen Verwaltungsstaates	54
2. Der Begriff des Maßnahmegesetzes in Rechtsprechung und Literatur	56
a) Situations- und Zweckgebundenheit	56
b) Zeitlich begrenzter Geltungsanspruch	58
c) Selbstvollzugscharakter	59
d) Erschöpfung im „politischen Zweck“	60
e) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	61
3. Zwischenergebnis	61
B. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen	61
I. Verfassungsrechtliche Einwände gegen Maßnahmegesetze	62

Inhaltsverzeichnis	9
II. Das Maßnahmegesetz als Begriff der Rechtssoziologie	63
III. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts.....	64
IV. Zur begrifflichen Abgrenzbarkeit von Maßnahmegesetzen.....	64
1. Sachnähe und Zweckorientierung	64
2. Gerechtigkeit	65
3. Zeitliche Geltungsbegrenzung und Selbstvollzugscharakter.....	66
V. Zwischenergebnis	67
C. Maßnahmegesetz und grundgesetzlicher Gesetzesbegriff.....	68
I. Gesetz als inhaltsoffene Regelung	68
II. Gesetzesbegriff und Kompetenzzuweisung	70
III. Gesetz als abstrakt-generelle Regelung	71
IV. Gesetz als Regelung des „Wichtigen“.....	72
V. Gesetz als materiell-rechtsstaatlicher Begriff.....	74
VI. Zwischenergebnis	75

Drittes Kapitel

Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmegesetzen mit der grundgesetzlichen Funktionenordnung	76
A. Kritik in der Literatur.....	76
B. Die Funktionenordnung des Grundgesetzes.....	78
I. Zur Einbeziehung staatsphilosophischer Gewaltenteilungskonzepte.....	78
1. Gewaltenteilung als überpositives Dogma	78
2. Gewaltenteilung und Verfassungswandel.....	79
3. Methodische Aspekte	80
4. Zwischenergebnis.....	82
II. Teilung und Verschränkung der Staatsfunktionen.....	82
1. Funktionale und organisatorische Gewaltenteilung.....	83
2. Verschränkungen der Staatsfunktionen	83

3. Konstituierung und Mäßigung staatlicher Macht	84
4. Zwischenergebnis	86
C. Verwaltungsvorbehalt	86
I. Zur Bestimmbarkeit der Exekutivfunktion	86
II. Induktive Herleitung eines Exekutivvorbehalts?	87
III. Art. 33 Abs. 4 GG als institutioneller Administrativvorbehalt?	89
IV. Gesetzesvollzug als Administrativvorbehalt?	91
1. „Notwendiger“ Gesetzesvollzug als Reservat der Verwaltung?	91
a) Gesetzesvollzug durch schlichten Parlamentsbeschluß	92
b) „Gesetzesvollzug“ durch Gesetz?	93
aa) Einwände gegen die Figur des „gesetzesvollziehenden Gesetzes“	93
bb) Problem der Gesetzeskollision	94
c) Selbstbindung des Gesetzgebers und Konsequenz im Pla- nungsrecht	95
aa) Kollisionsregeln und Verfassungsrecht	95
bb) Auslegung im Einzelfall	96
cc) Willkürverbot und Vertrauensschutz	97
d) Zwischenergebnis	98
2. Vollziehbarkeit als Grenze legislativer Regelungsfreiheit?	99
a) Vollziehbarkeit als Rechtsstaatsgebot	99
b) Gesetzesvollzug als exekutive „Restkompetenz“	100
c) Stellungnahme	101
aa) Möglichkeit von Grundrechtseinschränkungen „durch Ge- setz“	101
bb) Vollzugsentscheidung und Vollzugsakt	101
cc) Vollziehbarkeit und Allgemeinheit des Gesetzes	102
dd) Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit	103
ee) Zwischenergebnis	104
V. Administrativvorbehalt für die objektbezogene Fachplanung?	104

1. Organstrukturen und Funktionsmerkmale als Kriterien verfassungsmäßiger Kompetenzzuordnung	105
a) Der Gedanke der „funktionsgerechten Organstruktur“	105
b) (Fach-)planung als Domäne der Exekutive	106
c) Komplexität und Sachverstand	107
2. Einwände gegen einen Administrativvorbehalt kraft funktionaler Eignung	108
a) Verfassungsrechtliche Verankerung	109
b) Politische Gestaltungsfreiheit und Kompetenz-Kompetenz	111
c) Zwischenergebnis	112
3. Legalplanung und Abwägungsgebot	113
a) Parlamentarischer Mehrheitsentscheid	114
b) Entscheidungsvorbereitung durch private Planungsgesellschaften	116
aa) Entscheidungsvorbereitung als Entscheidungsbeteiligung	116
bb) Private Entscheidungsbeteiligung und Abwägungsvorgang	117
cc) Zwischenergebnis	119
c) Zur inhaltlichen Verantwortbarkeit staatlicher Planungsentscheidungen	119
VI. Zwischenergebnis	122
D. Kernbereich der Exekutive	122
I. Der Kernbereichsgedanke in der Verfassungsrechtsprechung	122
II. Konkretisierungen des (exekutiven) Kernbereichs in der Literatur	123
III. Kritik an der Kernbereichsthese	124
IV. Stellungnahme	125
1. Exekutiver Kernbereich nur für Regierungsfunktion	125
2. Verbands- und Organkompetenzen als grundgesetzliches Zuordnungsmuster	126
3. Ziel sachgerechter und verantwortlicher Aufgabenerfüllung	127
E. Ergebnis	128

Viertes Kapitel

Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit der bundesstaatlichen Ordnung und der Garantie kommunaler Selbstverwaltung	129
A. Bundesstaatliche Ordnung	129
I. Kritik in der Literatur.....	129
II. Grundgesetzliche Verbandszuständigkeiten in der Verkehrswegeplanung.....	130
III. Legislatives Zugriffsrecht und „Entmachtung der Länder“	131
IV. Ergebnis.....	134
B. Garantie kommunaler Selbstverwaltung	134
I. Kritik in der Literatur.....	134
II. Planungshoheit der Gemeinden	134
III. Recht auf Anhörung.....	136
IV. Ergebnis.....	137

Fünftes Kapitel

Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	138
A. Kritik in der Literatur	138
B. Die Tatbestandsseite der Norm: Grundrechtseinschränkung durch oder aufgrund eines Gesetzes	139
I. Der Grundrechtsbegriff des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	139
II. Einschränkung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes	141
III. Regelungsintensität.....	144
C. Grundrechtseinschränkungen durch Investitionsmaßnahmengesetze	144
I. Grundrechtseinschränkungen durch die Enteignungsregelung der Investitionsmaßnahmengesetze?	145

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bei Enteignungsregelungen.....	145
a) Die Auffassungen des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur.....	145
b) Stellungnahme.....	146
2. Zwischenergebnis.....	149
II. Grundrechtseinschränkungen durch Verkehrslärmimmissionen.....	149
1. Eingriff in die körperliche Unversehrtheit - Art. 2 Abs. 2 GG.....	150
2. Einschränkung der Eigentumsnutzung durch Verkehrslärm - Art. 14 Abs. 1 GG.....	152
3. Zwischenergebnis.....	153
D. Rechtsfolgenseite der Norm: Verbot der Einzelfallregelung.....	153
I. Verbot von Einzelpersonengesetzen.....	154
II. Verbot von Einzelfallgesetzen zur Regelung konkreter Sachverhalte? ..	155
1. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als Ausdruck der Funktionenordnung?.....	155
2. Kritik.....	156
3. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts.....	157
4. Zwischenergebnis.....	158
III. Definitionsmerkmale des Einzelpersonengesetzes.....	159
1. Bestimmbarkeit des Adressatenkreises.....	159
2. Gesetzgeberische Absicht.....	160
3. Übersehbarkeit des Adressatenkreises.....	161
4. Zwischenergebnis.....	161
E. Investitionsmaßnahmengesetze als grundrechtseinschränkende Einzelpersonengesetze.....	162
I. Bestimmbarkeit des Adressatenkreises.....	162
1. Grundrechtseingriffe durch Lärmimmissionen.....	162
2. Grundrechtseingriffe durch Enteignung von Anliegern im Trassenverlauf.....	162
II. Übersehbarkeit des Adressatenkreises.....	163

III. Ausnahmsweise Zulässigkeit grundrechtseinschränkender Einzelpersonengesetze	165
F. Ergebnis.....	166

Sechstes Kapitel

Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien des Grundgesetzes	167
A. Kritik in der Literatur.....	167
B. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.....	169
I. Rechtsschutz gegen Gesetze	169
II. Umfang der Rechtsschutzgarantie	172
1. Zur „Effektivität“ des Rechtsschutzes	173
2. Gerichtlicher Instanzenzug	177
3. Annahmeverfahren	178
4. Materiell-rechtlicher Prüfungsmaßstab	180
III. Abhängigkeit des Rechtsschutzumfangs von der staatlichen Handlungsform.....	180
1. Gesetzliche Regelungsdichte und Rechtsschutzintensität.....	180
2. Rechtsschutzgarantie und Verbot des grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes	182
3. Art. 3 Abs. 1 GG als materieller Prüfungsmaßstab	182
4. Formenmißbrauch durch gezielte Rechtsschutzverkürzung	183
5. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	184
IV. Zwischenergebnis	185
C. Grundrechtsimmanentes Rechtsschutzgebot.....	185
I. Rechtsschutzgebot als Bestandteil des materiellen Grundrechts.....	185
II. Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG	186
1. Die Verfassungsrechtsprechung zur Legalenteignung.....	186

Inhaltsverzeichnis	15
2. Einwände gegen die Rechtsprechung zur Legalenteignung	187
3. Zwischenergebnis.....	190
III. Zur Einwirkung der Grundrechte auf den gerichtlichen Rechtsschutz ...	190
1. Das Verhältnis von grundrechtlichem Rechtsschutzanspruch und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.....	191
a) Vorrang des grundrechtlichen Rechtsschutzgebotes?.....	192
b) Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG als lex specialis bzw. „Rechtsschutzklammer“	193
2. Konkretisierbarkeit des Gebotes grundrechtsimmanenten Rechtsschutzes	194
3. Zwischenergebnis.....	194
D. Grundrechtliche Anforderungen an die Verfahrensgestaltung außerhalb des gerichtlichen Rechtsschutzes.....	195
I. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	195
1. Grundrechte als Maßstab außergerichtlichen Verfahrensrechts	195
2. Grundrechte als Quelle des Verfahrensrechts.....	196
II. Inhalt und Umfang grundrechtsgebotener Verfahrensgestaltung.....	197
1. Grundrechtsoptimierende Auslegungsansätze.....	197
2. Kritik und restriktive Interpretation.....	199
3. Zur Ableitbarkeit verfahrensrechtlicher Positionen aus den Grundrechten	199
a) „Defiziente Struktur“ der Grundrechte	200
b) Unterschiedliche Verfahrensfunktionen	200
c) Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	201
d) Zwischenergebnis.....	201
III. Grundrechtsgebotene Verfahrensmaximen für die Planung infrastruktureller Großvorhaben.....	202
1. Frühzeitige Verfahrensbeteiligung	202
2. Umfang und Intensität der Verfahrensbeteiligung.....	203
IV. Betroffenenbeteiligung in der objektbezogenen Legalplanung	203
E. Ergebnis.....	205

	Zusammenfassung und Ausblick	206
A.	Ergebnisse der Kapitel 1 bis 6	206
B.	Zum Anwendungsrahmen für Investitionsmaßnahmengesetze	209
C.	Festlegung objektbezogener Grundsatzentscheidungen durch Gesetz	210
	I. Gesetzliche Festlegung von Planungskorridoren in der linienförmigen Planung von Verkehrswegen	210
	II. Vereinbarkeit mit individualschützenden Anforderungen des Grundgesetzes	211
	III. Beschleunigungswirkung.....	212
	IV. Entzerrung von politischer Grundsatzentscheidung und planerischer Problembewältigung	213
	1. Berücksichtigung unterschiedlicher Verfahrensfunktionen.....	213
	2. Politisierung des Planungsprozesses durch plebiszitäre Entscheidungselemente	215
	3. Zur Bindungswirkung des Fernstraßenausbaugesetzes	216
	Literaturverzeichnis	218

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BBU	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMV	Bundesminister für Verkehr
BMWi	Bundesminister für Wirtschaft
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksachen
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksachen
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEGES	Deutsche Einheit - Fernstraßenplanungs- und -baugesellschaft mbH
DIN	Deutsche Industrienorm
DNR	Deutscher Naturschutzring - Bundesverband für Umweltschutz e. V.
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
etc.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
e.V.	eingetragener Verein
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS	Gesetzessammlung
h.A.	herrschende Ansicht
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
ICE	Inter City Express
i.e.	im einzelnen
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts - neue Fassung
Jura	Juristische Ausbildung

JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
km/h	Kilometer pro Stunde
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPIG NW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
ME	Musterentwurf
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PIVereinfG	Planungsvereinfachungsgesetz
PGS	Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover Berlin mbH
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
u.a.	und andere / unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
u.s.w.	und so weiter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VCD	Verkehrsclub Deutschland e.V.
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv

vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHO	World Health Organization
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZfP	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Beschleunigung, Flexibilisierung und Vereinfachung von Planungs-, Genehmigungs- und Rechtsschutzverfahren sind Stichworte, die seit Beginn der 80er Jahre in zunehmendem Maße Politik und Wissenschaft beschäftigen. Zahlreiche Kommissionen wurden auf Bundes- wie Länderebene ins Leben gerufen, um Möglichkeiten zur Verkürzung und Vereinfachung hoheitlicher Verfahren zu untersuchen. Immer wieder wurde dabei auch die Notwendigkeit betont, eine deutliche Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegen zu erreichen.¹ Durch die staatliche Wiedervereinigung und die sich anschließende Debatte um den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ erfuhr die Beschleunigungsdiskussion in den letzten Jahren einen kräftigen Impuls. Dieser wirkte sich angesichts äußerst langer Planungszeiten sowie des maroden Zustandes vieler Straßen- und Schienenwege der früheren DDR² gerade auch in der Gestaltung der Verkehrswegeplanung aus. Nach der Wiedervereinigung gehörte es zu den vorrangigen Anliegen der Bundesregierung, in der planerischen Vorbereitung vor allem einigungsbedingter Verkehrsvorhaben einen größtmöglichen Beschleunigungseffekt zu erreichen.³

In diesem Zusammenhang bezeichnet der Begriff des Investitionsmaßnahmengesetzes einen besonderen Gesetzestyp, durch den einzelne Abschnitte vorrangiger Verkehrsprojekte in den östlichen Bundesländern unmittelbar durch Gesetz planerisch festgestellt und für zulässig erklärt wurden. Im Gegensatz zur parallel verfolgten Beschleunigung straßenplanerischer Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren⁴ liegt die Idee der Investitionsmaßnahmengesetze darin, die üblichen Verwaltungsverfahren zur Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung durch ein einziges Gesetzgebungsverfahren zu ersetzen.

¹ Vgl. Zillenbiller, Straßenplanung, S. 251.

² Zum Zustand der ostdeutschen Straßenverkehrswege bei der Wiedervereinigung vgl. Lohrberg, Straße und Autobahn 1991, 329.

³ Vgl. Anlage 1 zur Kabinettsache des BMV vom 20. August 1991, A 30/20.71.10-02/115 Va 91, S. 1.

⁴ Vgl. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991; BGBl. I S. 2174; Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993, BGBl. I S. 2123.

Dieser Ansatz, bei dem „Verwaltung und Gesetzgebung gleichsam kurzgeschlossen werden“⁵, wird auch mit dem Begriff der „Legalplanung“⁶ umschrieben. Zwar ist das Gesetz als Instrument staatlicher Infrastrukturplanung für sich genommen nichts Neues. In der verkehrsplanerischen Tradition unter dem Grundgesetz wurde die Gesetzesform bisher jedoch ausschließlich in der Ausbau- und Entwicklungsplanung verwendet,⁷ die der objektbezogenen Fachplanung vorgelagert ist.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit objektbezogener Legalplanung sind die Bundesgesetze für den Bau des Eisenbahnabschnitts „Südumfahrung Stendal“ von 1993 sowie für die Errichtung des zur „Ostseeautobahn“ A 20 gehörenden Autobahnstückes „Wismar West-Wismar Ost“ aus dem Jahr 1994.⁸

Der gesetzgeberische Zugriff auf die traditionell exekutive Planung einzelner Verkehrswege ist in der Literatur auf teilweise heftigen Widerspruch gestoßen.⁹ Die Kritik an Investitionsmaßnahmegesetzen wird vor allem mit Verstößen gegen das Gewaltenteilungsprinzip sowie gegen grundgesetzliche Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien begründet. Zu den zahlreichen Fragen, die Investitionsmaßnahmegesetze aufwerfen, gehören aber auch die Problematik der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen, das Verständnis des grundgesetzlichen Gesetzesbegriffes, Fragen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Beteiligung Privater an staatlichen Planungsentscheidungen sowie der Grundrechtsdogmatik. Viele dieser Probleme sind bereits in der Vergangenheit, wenn auch in anderen Zusammenhängen, überaus kontrovers diskutiert worden.¹⁰

Ziel dieser Arbeit ist es, am Beispiel der Verkehrsprojekte in Stendal und Wismar der Kritik an Investitionsmaßnahmegesetzen nachzugehen und diese auf ihre verfassungsrechtliche Tragfähigkeit hin zu untersuchen. Dabei soll insbesondere versucht werden, verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen voneinander abzugrenzen und Argumentationszusammenhänge

⁵ Trute, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 92.

⁶ Stürer, DVBl. 1991, 1333 (1340).

⁷ Fernstraßenausbaugesetz und Bundesschienenwegeausbaugesetz in Verbindung mit den dazugehörigen Bedarfsplänen enthalten Festsetzungen, die lediglich die Verwaltung und diese auch nur hinsichtlich der Bedarfsfeststellung binden; vgl. zuletzt den Beschluß der 1. Kammer des 2. Senates des BVerfG - 2 BvR 2397/94.

⁸ BGBl. I/1993 S. 1906.; BGBl. I/1994 S. 734.

⁹ Vgl. insbesondere Ronellenfisch, DÖV 1991, 771.

¹⁰ Vgl. etwa zur Diskussion um die gesetzesförmige Standortfestlegung von Kernkraftwerken, Listl, DVBl. 1978, 10 und Blümel, DVBl. 1977, 301; zur Auseinandersetzung um Maßnahmegesetz und Gesetzesbegriff, Forsthoff, Maßnahme-Gesetze, S. 221 ff. und Zeidler, Massnahmegesetz, S. 202 ff.; zur Frage eines Verwaltungsvorhalts Maurer und Schnapp, VVDStRL 43 (1984), S. 135 ff. und 173 ff.

zwischen den einzelnen Diskussionstopoi aufzuzeigen. Im Schlußteil der Untersuchung soll dann verfassungsrechtlichen wie rechtspolitischen Aspekten nachgegangen werden, die innerhalb des zuvor konkretisierten Rahmens der Verfassung möglicherweise dafür sprechen könnten, die objektbezogene Legalplanung zu einer sinnvollen Mischform parlamentarisch-administrativer Planung weiterzuentwickeln.