

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

<b>Einleitung</b> .....	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Hintergrund und Entstehungsgeschichte der Investitionsmaßnahmengesetze</b>	24
<b>A. Objektbezogene Legalplanung in der deutschen Verfassungsgeschichte</b> .....	24
I. Objektbezogene Legalplanung vor Geltung des Grundgesetzes.....	24
II. Objektbezogene Legalplanung seit Geltung des Grundgesetzes.....	27
<b>B. Zur Verfahrensdauer von Verkehrswegeprojekten vor der Wiedervereinigung</b> .....	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
<b>C. Entstehungsgeschichte der verkehrsplanerischen Investitionsmaßnahmengesetze</b> .....	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*

<b>Investitionsmaßnahmengesetze und Gesetzestypik</b>	51
<b>A. Einordnung der Investitionsmaßnahmengesetze in die Gesetzestypik</b> .....	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>B. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen</b> .....	61
I. Verfassungsrechtliche Einwände gegen Maßnahmegesetze .....	62

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
<b>C. Maßnahmegesetz und grundgesetzlicher Gesetzesbegriff.....</b>	<b>68</b>
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**

<b>A. Kritik in der Literatur.....</b>	<b>76</b>
<b>B. Die Funktionenordnung des Grundgesetzes.....</b>	<b>78</b>
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
<b>C. Verwaltungsvorbehalt .....</b>	<b>86</b>
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
<b>D. Kernbereich der Exekutive .....</b>	<b>122</b>
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
<b>E. Ergebnis .....</b>	<b>128</b>

*Viertes Kapitel*

<b>Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit der bundesstaatlichen Ordnung und der Garantie kommunaler Selbstverwaltung</b>	129
<b>A. Bundesstaatliche Ordnung</b> .....	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>B. Garantie kommunaler Selbstverwaltung</b> .....	134
I. Kritik in der Literatur.....	134
II. Planungshoheit der Gemeinden.....	134
III. Recht auf Anhörung.....	136
IV. Ergebnis.....	137

*Fünftes Kapitel*

<b>Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG</b>	138
<b>A. Kritik in der Literatur</b> .....	138
<b>B. Die Tatbestandsseite der Norm: Grundrechtseinschränkung durch oder aufgrund eines Gesetzes</b> .....	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
<b>C. Grundrechtseinschränkungen durch Investitionsmaßnahmengesetze</b> .....	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
<b>D. Rechtsfolgenseite der Norm: Verbot der Einzelfallregelung.....</b>	<b>153</b>
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
<b>E. Investitionsmaßnahmengesetze als grundrechtseinschränkende Einzelpersonengesetze.....</b>	<b>162</b>
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
<b>F. Ergebnis.....</b>	<b>166</b>

*Sechstes Kapitel*

<b>Die Vereinbarkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen mit Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien des Grundgesetzes</b>	<b>167</b>
<b>A. Kritik in der Literatur.....</b>	<b>167</b>
<b>B. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.....</b>	<b>169</b>
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
<b>C. Grundrechtsimmanentes Rechtsschutzgebot.....</b>	<b>185</b>
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

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
<b>D. Grundrechtliche Anforderungen an die Verfahrensgestaltung außerhalb des gerichtlichen Rechtsschutzes.....</b>	<b>195</b>
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
<b>E. Ergebnis.....</b>	<b>205</b>



	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	206
<b>A.</b>	<b>Ergebnisse der Kapitel 1 bis 6</b> .....	206
<b>B.</b>	<b>Zum Anwendungsrahmen für Investitionsmaßnahmengesetze</b> .....	209
<b>C.</b>	<b>Festlegung objektbezogener Grundsatzentscheidungen durch Gesetz</b> .....	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
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	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
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PIVereinfG	Planungsvereinfachungsgesetz
PGS	Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover Berlin mbH
Rdnr.	Randnummer
RGB1.	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.<sup>1</sup> 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 DDR<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 Rechtsschutzverfahren<sup>4</sup> liegt die Idee der Investitionsmaßnahmengesetze darin, die üblichen Verwaltungsverfahren zur Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung durch ein einziges Gesetzgebungsverfahren zu ersetzen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Zillenbiller, Straßenplanung, S. 251.

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

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

<sup>4</sup> 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“<sup>5</sup>, wird auch mit dem Begriff der „Legalplanung“<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Der gesetzgeberische Zugriff auf die traditionell exekutive Planung einzelner Verkehrswege ist in der Literatur auf teilweise heftigen Widerspruch gestoßen.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>5</sup> Trute, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 92.

<sup>6</sup> Stürer, DVBl. 1991, 1333 (1340).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> BGBl. I/1993 S. 1906.; BGBl. I/1994 S. 734.

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere Ronellenfisch, DÖV 1991, 771.

<sup>10</sup> 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.