

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Band 19

Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung

Völker- und europarechtliche Anforderungen
an Umweltprüfungen und Umweltrechtsschutz
in der gestuften Infrastrukturplanung
unter besonderer Berücksichtigung des MgvG

Von

Julia Chladek



Duncker & Humblot · Berlin

JULIA CHLADEK

Rechtsschutzverkürzung als Mittel
der Verfahrensbeschleunigung

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 19

Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung

Völker- und europarechtliche Anforderungen
an Umweltprüfungen und Umweltrechtsschutz
in der gestuften Infrastrukturplanung
unter besonderer Berücksichtigung des MgvG

Von

Julia Chladek



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum hat diese Arbeit
im Jahre 2021 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2198-0632
ISBN 978-3-428-18476-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58476-5 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Dezember 2020 fertiggestellt. Rechtsprechung und Literatur konnten noch bis September 2021 berücksichtigt werden.

Herausragender Dank gilt zuvorderst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Norbert Kämper, der an mich und mein Vorhaben von Beginn an geglaubt hat, sich stets Zeit für meine Gedanken nahm und mir beratend zur Seite stand, mir aber dennoch großen Freiraum bei der Themenfindung und Ausarbeitung ließ. Seine Erfahrungen aus Wissenschaft und Praxis haben die Arbeit an dieser Dissertation ungemein bereichert. Herrn Prof. Dr. Wolfram Cremer gebührt mein Dank für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt darüber hinaus Prof. Dr. Dr. h. c. Martin Ibler und Prof. Dr. Hans Christian Röhl dafür, die Begeisterung für umwelt- und planungsrechtliche Themen in mir geweckt zu haben. Meine Schwerpunktseminararbeit zum Thema „Umweltprüfungen bei der Planung von Höchstspannungsleitungen“, die ich im Mai 2018 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz vorgelegt habe, war Ausgangspunkt dieser Arbeit. Ich danke außerdem der Bischöflichen Studienförderung des Cusanuswerks, das mich mit einem Promotionsstipendium während der intensivsten Phase des Promotionsprozesses finanziell und ideell unterstützt hat.

Der größte Dank gebührt schließlich meiner Familie, namentlich meinen Eltern Elke und Bernd Chladek und meinem Verlobten Jörn-Philipp Wulff, die mich nicht nur auf meinem juristischen Weg seit dem ersten Semester und darüber hinaus begleiten und unterstützen. Ihnen und meinem Großvater Josef Chladek ist diese Arbeit gewidmet, dessen größte Freude es gewesen wäre, dieses gedruckte Werk in Händen zu halten.

Allensbach, im September 2021

Julia Chladek

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
I. Relevanz und Kontext	17
II. Zielsetzung der Arbeit und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	21
1. Zielsetzung	21
2. Forschungsfragen	22
3. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	23
4. Begriff der „Rechtsschutzverkürzung“	24
III. Gang der Untersuchung	25
B. Infrastrukturplanung in Deutschland	27
I. Begriff der Planung	27
II. Planungssysteme	28
1. Bedarfsplanung	28
a) Begriff der Bedarfsplanung	28
b) Verkehrsinfrastrukturen	29
c) Energieinfrastrukturen	32
2. Korridorplanung	33
a) Verkehrsinfrastrukturen	33
b) Energieinfrastrukturen	35
3. Projektzulassung	36
a) Projektzulassung durch Planfeststellungsbeschluss	36
b) Projektzulassung durch Gesetz	37
III. Europäische Vorgaben	38
IV. Bindungswirkungen und Fehlerbehebungsinstrumente	42
1. Bedarfsplanung	42
a) Verkehrsinfrastrukturen	42
b) Energieinfrastrukturen	44
2. Korridorplanung	45
a) Raumordnungsverfahren	45
b) Linienbestimmung	46

c) Bundesfachplanung	46
V. Umweltprüfungen im System der Infrastrukturplanung	47
1. Begriff und Charakteristika der Umweltprüfungen	47
2. Berücksichtigung von Umweltbelangen mithilfe der traditionellen Instrumente des deutschen Planungsrechts	50
3. Formalisierte Umweltprüfungen nach europäischen Vorgaben	55
a) Bedarfsplanung	55
b) Trassen- und Korridorplanung	57
c) Projektzulassung	59
4. Deutsche und europäische Perspektive im Vergleich	60
VI. Fazit	64
C. Historische Betrachtung	66
I. Beschleunigung: Die Iteration in der Infrastrukturplanung	66
II. Legalplanung als Mittel der Wahl bei Beschleunigungsbedarf	73
1. Historie der Idee und Begriff der Legalplanung	73
2. Die „Stendal-Entscheidung“ des BVerfG als „Freifahrschein“ für die Projekt- zulassung per Gesetz?	73
III. Fazit	75
D. Inhalte der Umweltprüfungen	77
I. Prüfungsinhalte	77
1. Bedarfsplanung	77
a) Prüfungsgegenstand und Bewertungsmaßstäbe	77
b) Prüfungsablauf	84
c) Alternativenprüfung	87
d) FFH-Verträglichkeitsprüfung	93
e) Abschichtungspotenzial	95
2. Korridorplanung	96
a) Prüfungsgegenstand und Bewertungsmaßstäbe	96
b) Prüfungsablauf	98
c) Alternativenprüfung	99
d) FFH-Verträglichkeitsprüfung	102
aa) Anforderungen an Prüfungsumfang und -tiefe	103
bb) Alternativenprüfung	105
e) Abschichtungspotenzial	108

3. Projektzulassung	109
a) Prüfungsgegenstand und Bewertungsmaßstäbe	109
b) Prüfungsablauf	109
c) Alternativenprüfung	110
d) FFH-Verträglichkeitsprüfung	113
II. Bindungswirkungen	114
III. Fazit	115
E. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsschutzmöglichkeiten in umweltrelevanten Planungsverfahren	117
I. Normbefund	118
1. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	118
a) Anwendbarkeit auf Legislativakte	118
aa) Wortlaut	119
bb) Systematik	119
cc) Historie	119
dd) Telos	121
b) Keine isolierte Anwendung	123
aa) Schutz von sonstigen abwägungserheblichen Belangen ohne Verfassungsrang	124
bb) Schutz der durch das UmwRG gewährten Rechtspositionen	124
2. Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 GG	125
3. Grundsatz der Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 2 GG	128
4. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	129
II. Umfang der Rechtsschutzgarantien	129
1. Verfassungsrechtlicher Grundsatz der Effektivität	130
a) Kein unbeschränkter Zugang zu Gericht	130
b) Keine unbeschränkte materielle Prüfungsdichte	131
aa) Erfordernis eines Rechtswidrigkeitszusammenhangs	132
bb) Kein Anspruch auf Durchsetzung „bloßer“ Verfahrensfehler	132
cc) Keine anfängliche Kontrolle von Abwägungsentscheidungen	133
dd) Grundrechtsschutz durch Verfahren	134
2. Effektivität in gestuften Verwaltungsverfahren	135
III. Fazit: Grundlegende Rechtsschutzanforderungen des Verfassungsrechts	137
1. Rechtsschutz (nur) bei Verletzung subjektiver öffentlicher Rechte	138
2. Vollüberprüfung nur bei Maßnahmen der Exekutive	138
3. Gesteigerte Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes in gestuften Planungssystemen	139

F. Völker- und europarechtliche Anforderungen an die Rechtsschutzmöglichkeiten in umweltrelevanten Planungsverfahren	140
I. Rechtssetzungskraft des EuGH	140
II. Normbefund	142
1. Århus-Konvention	142
a) Verbindlichkeit	142
b) Rechtsschutzvorgaben	148
aa) Art. 9 Abs. 2 AK	148
bb) Art. 9 Abs. 3 AK	149
c) Anwendbarkeit auf Legislativakte	149
aa) Wortlaut	150
bb) Systematik	150
cc) Telos	151
(1) Entscheidung des ACCC zum <i>Crossrail Act</i>	151
(2) Inhaltliche Reichweite der notwendigen Kontrollmöglichkeit	152
2. EU-Grundrechtecharta	154
3. UVP-Richtlinie	155
a) Verbindlichkeit	155
b) Rechtsschutzvorgaben	155
c) Anwendbarkeit auf Legislativakte	156
aa) Wortlaut und Systematik	157
bb) Historie	157
cc) Telos	160
4. SUP- und FFH-Richtlinie	163
III. Umfang der Rechtsschutzgarantien	163
1. Weiter Zugang zu Gericht im Sinne der Århus-Konvention	164
a) Keine Einschränkung der Klagebefugnisse von Umweltverbänden	164
b) Kein Ausschluss „bloßer“ Verfahrensfehler	166
c) Direkte Klagebefugnisse aus dem Völker- und Unionsrecht	171
2. Effektivität des Rechtsschutzes	175
a) Völker- und europarechtlicher Grundsatz der Effektivität	175
b) Effektivität in gestuften Verwaltungsverfahren	176
3. Der „missing link“ in der Rechtsprechung des EuGH	178
IV. Fazit: Grundlegende Rechtsschutzanforderungen der Århus-Konvention und des Europäischen Umweltrechts	179
1. Rechtsschutz in sämtlichen Umweltangelegenheiten	180
2. Weitgehend uneingeschränkter Rechtsschutz für Verbands- und Individualkläger unabhängig von der Qualität der gerügten Normen	180

3. Effektiver Rechtsschutz auch in gestuften Planungssystemen und bei Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz 181

G. Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Rechtsschutzsituation in Deutschland 183

I. Ebenenspezifische Betrachtung 183

1. Bedarfsebene 183

 a) Vorgehen gegen Bundesverkehrswegeplan und Bundesbedarfsplan 183

 b) Vorgehen gegen die Bedarfsplangesetze 186

 c) Keine Kompensation durch Beteiligungsmöglichkeiten 187

2. Korridorebene 189

 a) Vorgehen gegen das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens 189

 b) Vorgehen gegen die Linienbestimmung 189

 c) Vorgehen gegen das Ergebnis der Bundesfachplanung 190

3. Projektzulassungsebene 191

 a) Zulassung durch Planfeststellungsbeschluss 191

 b) Zulassung durch Maßnahmengesetz 192

 aa) Die Verfassungsbeschwerde als einziger Rechtsbehelf 192

 bb) Prüfungsmaßstab des BVerfG 196

 cc) Höhere Darlegungslast auf Seiten des Beschwerdeführers 200

 dd) Keine Kompensation durch andere Rechtsschutzmöglichkeiten 202

 (1) Erhebung einer Feststellungsklage 202

 (2) Erhebung eines Normenkontrollantrags 203

 (3) Vorgehen gegen nachfolgende Verwaltungsakte 204

 (4) Vorgehen gegen Maßnahmen nach §§ 11–13 MgvG 205

 (5) Vorgehen wegen Unterlassung eines Planfeststellungsverfahrens 205

 (6) Fazit 207

 ee) Europarechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts 207

 ff) Unmittelbare Anwendung von Art. 11 UVP-RL 210

 gg) Neue Ansätze in „Recht auf Vergessen“ und dem „Klimaschutz-Beschluss“ 211

 (1) „Recht auf Vergessen II“ 211

 (2) Der „Klimaschutz-Beschluss“ 213

 c) Fazit 215

II. Betrachtung des Gesamtsystems 217

1. Wirkungslosigkeit der Inzidentkontrollen? 218

 a) Formale Ausgestaltung der Inzidentkontrollen 218

 b) Effektivität der Inzidentkontrollen 220

2. Einfluss von Absichtungsmöglichkeiten und Bindungswirkungen 221

3. Zwischenfazit 223

4. Intensivierung der Problematik durch Einführung des MgvG 224

III. Fazit	225
H. Praktische Auswirkungen fehlender Rechtsschutzmöglichkeiten	228
I. Bedarfsplanung	228
1. Bestimmung des Prüfungsgegenstandes	229
2. Einschränkung der Prüfung je nach Prüfungsgegenstand	230
3. Potenzieller Bedarf	231
4. Grenzen der gewählten Methodik	232
5. Alternativenprüfung	233
6. FFH-Verträglichkeitsprüfung	235
II. Korridorplanung	235
1. Bestimmung des Prüfungsgegenstandes	235
2. Standorte von Nebenanlagen	236
3. Alternativenprüfung	237
4. FFH-Verträglichkeitsprüfung	238
III. Projektzulassung	239
1. Bestimmung des Prüfungsgegenstandes	240
2. Ermittlung der Berechnungsgrundlagen	240
3. Einschränkung der Prüfung durch zu geringe Differenzierung	241
4. Einschränkung der Prüfung durch Vorgaben des MgvG	242
5. Alternativenprüfung	243
6. FFH-Verträglichkeitsprüfung	243
IV. Fazit	245
I. Lösungsvorschlag	246
I. Zur politischen Notwendigkeit eines systemischen Umdenkens	246
II. Vergleich mit anders gestalteten Systemen auf nationaler Ebene und im europäischen Ausland	254
1. StandAG	254
a) (Rechtsschutz-)Situation	254
b) Parallele Entstehungsgeschichte	256
c) Schwachstellen des StandAG-Systems	257
2. Dänemark	258
a) Schnelle Planung trotz umfangreicher Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutzmöglichkeiten	258
b) Schwachstellen des dänischen Systems	260
3. England und Wales	261

III. Strukturelle Defizite und entsprechende Beschleunigungspotenziale abseits einer Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten	262
1. Verzögerungen durch die Gestaltung des Planungssystems	263
a) Zu komplexe Strukturen	263
b) Abschichtung und überlange Planungsdauer als Fehlerquellen sui generis	264
c) Projektverhinderungstaktiken der Umweltverbände als Konsequenz nicht rechtsmittelfähiger Vorentscheidungen	264
2. Verzögerungen auf Seiten von Behörden und Antragstellern	265
3. Verzögerungen durch fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung	268
IV. Gesetzgebungsvorschlag für den Bereich der Infrastrukturplanung	271
V. Fazit	274
J. Abschließende Betrachtung	276
K. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesenform	278
Literaturverzeichnis	281
Rechtsquellenverzeichnis	306
Staatliche Dokumente	315
Sachwortverzeichnis	320

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACCC	Århus Convention Compliance Committee
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts [Zeitschrift]
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BASE	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit
BBPl	Bundesbedarfsplan
Begr.	Begründer
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung [Zeitschrift]
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EL	Ergänzungslieferung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft [Zeitschrift]
ER	Energierecht [Zeitschrift]
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen [Zeitschrift]
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht [Zeitschrift]
f./ff.	folgend/folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des

i. V. m.	in Verbindung mit
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel [Zeitschrift]
insb.	insbesondere
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change („Weltklimarat“)
IR	Infrastrukturecht [Zeitschrift]
Jura	Juristische Ausbildung [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
JZ	Juristenzeitung [Zeitschrift]
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NEP	Netzentwicklungsplan
NJW	Neue Juristische Wochenschrift [Zeitschrift]
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht [Zeitschrift]
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [Zeitschrift]
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht [Zeitschrift]
O-NEP	Offshore-Netzentwicklungsplan
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdE	Recht der Energiewirtschaft [Zeitschrift]
RdU	Recht der Umwelt [Zeitschrift, Österreich]
RELP	Renewable Energy Law and Policy [Zeitschrift]
s.	siehe
S.	Seite
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
THG	Treibhausgas-Emissionen
u. a.	und andere
UBA	Umweltbundesamt
UFR	Unzerschnittene Funktionsräume
UPR	Umwelt- und Planungsrecht [Zeitschrift]
UTR	Umwelt- und Technikrecht. Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier [Tagungsbände]
v. a.	vor allem
VerwArch	Verwaltungsarchiv [Zeitschrift]
VG	Verwaltungsgericht
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [Tagungsbände]
wbl	Wirtschaftsrechtliche Blätter [Zeitschrift, Österreich]
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [Zeitschrift]
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht [Zeitschrift]
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung [Zeitschrift]
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht [Zeitschrift]
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht [Zeitschrift, Österreich]
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik [Zeitschrift]
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht [Zeitschrift]

Im Übrigen richtet sich die Verwendung von Abkürzungen nach: *Kirchner*, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Auflage, Berlin 2018.

A. Einleitung

I. Relevanz und Kontext

Die „konsequente[n] Umsetzung der Energie- und Mobilitätswende“¹ hat sich die Bundesregierung für das gerade angebrochene neue Jahrzehnt auf die Fahne geschrieben. Die Klimaschutzziele 2020² wurden in Deutschland zwar sogar leicht übertroffen – jedoch nur aufgrund der durch die Corona-Pandemie bedingten weitgehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens im Jahr 2020.³ Und die Klimapläne reichen noch sehr viel weiter: Die am 24. Juni 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossene Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) strebt die völlige Treibhausgasneutralität statt wie bisher für 2050⁴ gem. § 3 Abs. 2 KSG n.F. nun bereits für 2045 an⁵. Auch die zulässigen Jahresemissionsmengen wurden noch einmal verschärft, um die relative Emissionsreduktion von 65 Prozent gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 bis zum Jahr 2030 sicherzustellen.⁶

Erforderlich zur Erreichung dieser Ziele ist aber nicht nur der Umstieg auf klimafreundliche Energieträger, sondern ebenso ein umfassender Aus- und Umbau der

¹ *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 20.

² Im Anschluss an den Klimagipfel von Cancún 2010 hatte die Bundesregierung ursprünglich eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 bis zum Jahr 2020 anvisiert: *Bundesregierung*, Energiekonzept, S. 4. Dieses Ziel war im Anschluss an die Weltklimakonferenz in Paris 2015 aber zwischenzeitlich revidiert und die Reduktion um 40 Prozent bis zum Jahr 2030 verlängert worden: *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 7.

³ Das Umweltbundesamt gab am 16. 03. 2021 bekannt, dass die Emissionen Deutschland im Jahr 2020 um 40,8 Prozent geringer als im Vergleichsjahr 1990 ausgefallen sind; dies jedoch nur infolge des coronabedingten Lockdowns: <https://www.tagesschau.de/inland/klimaziel-2020-101.html> (abgerufen am 14. 08. 2021, 09:24 Uhr). Dieses Ergebnis entspricht auch den im März 2020 veröffentlichten Prognosen der *Agora Energiewende*, Auswirkungen der Corona-Krise auf die Klimabilanz Deutschlands, S. 13.

⁴ So die auf dem UN-Klimaschutzgipfel in New York 2019 getroffene Vereinbarung, der sich auch die Bundesregierung verpflichtet hat: *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 7.

⁵ BT-Drucks. 19/30230, S. 7; diesbezüglich unverändert angenommen, vgl. BT-Drucks. 19/30949.

⁶ BT-Drucks. 19/30230, S. 1; diesbezüglich unverändert angenommen, vgl. BT-Drucks. 19/30949.

Verkehrs⁷- und Energieinfrastruktur⁸. Im Verkehrsbereich sollen umweltfreundliche Verkehrsträger gefördert,⁹ die Bedeutung der Straße im Gesamtsystem gleichzeitig aber nicht infrage gestellt werden.¹⁰ Das erscheint gerade auch mit Blick auf die Förderung der Elektromobilität sowie alternativer Kraftstoffe¹¹ durchaus schlüssig. Im Energiesektor müssen vor allem Transportkapazitäten geschaffen werden, um den Strom, der bereits heute in erheblichem Umfang in den Offshore-Windkraftanlagen in Nord- und Ostsee gewonnen wird, den Großverbrauchern im Süden und Westen Deutschlands zur Verfügung zu stellen.¹² Hier steht Deutschland vor der Herausforderung, ein SuperGrid¹³ zu schaffen, integriert in einen europäischen Verbund.¹⁴

Da zahlreiche Großprojekte – vor allem im Verkehrswegebereich – ihren Terminplan jedoch nicht einhalten können,¹⁵ ist die Bundesregierung¹⁶ in den letzten

⁷ Nach dem Verständnis des Klimaschutzplans 2050 umfasst der Verkehrssektor neben den Straßen, dem Schienenverkehr und der Schifffahrt auch den zivilen Luftverkehr: *BMUB*, Klimaschutzplan 2050, S. 49 f. Diesen Begriff übernimmt auch das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 61. Der hier im Weiteren zugrunde gelegte Bundesverkehrswegeplan des BMVI umfasst jedoch den zivilen Luftverkehr nicht; für diesen wird ein eigenständiges Luftverkehrskonzept aufgestellt: *BMVI*, BVWP 2030, S. 51. Wird im Folgenden der Begriff „Verkehr“ verwendet, sind damit also ausschließlich Straßen-, Schienen- und Wasserwege gemeint.

⁸ Für den Energieinfrastrukturausbau im Rahmen der Energiewende ist hauptsächlich der Ausbau der Höchstspannungsleitungen mit Gleichstromübertragung (HGÜ) relevant, da nur sie entsprechende Strommengen über große Distanzen hinweg und ohne große Übertragungsverluste transportieren können: *Kistner*, EnWZ 2014, 405 (406) m.w.N. Soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, wird der Begriff der Energieinfrastrukturen daher im Folgenden synonym für den Höchstspannungsbereich verwendet. Höchstspannungsleitungen sind in Deutschland Leitungen mit einer Nennspannung von 220 kV oder 380 kV: BR-Drucks. 342/11, S. 26; *Sötebier*, in: *Britz/Hellermann/Hermes*, EnWG, § 12, Rn. 9; *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1453).

⁹ *BMVI*, BVWP 2030, S. 42.

¹⁰ *BMVI*, BVWP 2030, S. 5; kritisch mit Blick auf die im Verkehrssektor bisher weitgehend fehlende Reduktion von Treibhausgasemissionen *Groß*, ZUR 2021, 75 (76).

¹¹ Vgl. *BMVI*, BVWP 2030, S. 48 f.

¹² *Appel*, UPR 2011, 406 (407); *Bundesregierung*, Energiekonzept, S. 21; zur geografischen Problematik allgemein *Battaglini/Lilliestam/Knies*, in: *Schnellhuber/Molina/Stern* u.a., *Global sustainability*, S. 291; *Kistner*, EnWZ 2014, 405 (405).

¹³ Gemeint ist damit ein „leistungsfähiges Energieleitungsnetz, welches dazu geeignet ist, große Mengen aus erneuerbaren Energien generierten Stroms von den entlegenen Orten der Erzeugung in die Zentren des Verbrauches zu transportieren“: *Kistner*, EnWZ 2014, 405 (405); ähnlich *Battaglini/Lilliestam*, *On Transmission Grid Governance*, S. 2; *Blarke/Jenkins*, *Energy Policy* 2013, 381 (383); *FOSG*, *Position paper on the EC Communication for a European Infrastructure Package*, S. 3; *Watson*, *RELP* 2012, 87 (87, Fn. 1).

¹⁴ Zu Letzterem vgl. *Bundesregierung*, *Energiekonzept* 2010, S. 21; ausführlich zu einem europäischen Energieinfrastrukturverbund in Form eines SuperGrids: *Battaglini/Lilliestam*, *On Transmission Grid Governance*, S. 1 f.; *FOSG*, *Position paper on the EC Communication for a European Infrastructure Package*, S. 3 ff.; *Kistner*, EnWZ 2014, 405 (405 ff.).

¹⁵ Für den Verkehrswegebereich: *BMVI*, *Endbericht Reformkommission Bau von Großprojekten*, S. 7; *Bundesregierung*, *Aktionsplan Großprojekte*, S. 1.

Jahren verstärkt dazu übergegangen, die erhoffte Durchsetzungsfähigkeit der Planungsvorhaben in Gesetzesneuvorhaben und -novellierungen zu suchen. Einschneidende Änderungen erfolgten zunächst auf Ebene der Bedarfs- und Korridorplanung, etwa durch Einführung der Bedarfsfeststellung durch Gesetz. Doch die ergriffenen Maßnahmen scheinen weiterhin nicht auszureichen. Erstmals im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode¹⁷ sowie im Klimaschutzprogramm 2030¹⁸ wagten sich die Regierungsparteien bzw. die Bundesregierung daher auf seit Zeiten der Wiedervereinigung¹⁹ nicht mehr betretenes Terrain und schlugen vor, die Genehmigung von Infrastrukturprojekten durch Gesetz zu ermöglichen. Am 2. Dezember 2019 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG-E) in den Bundestag ein. Dieser wurde nach Durchlaufen des Gesetzgebungsverfahrens am 31. Januar 2020 in der dritten Lesung mit nur wenigen Veränderungen vom deutschen Bundestag angenommen.²⁰ Der Bundesrat beschloss in seiner Sitzung vom 14. Februar 2020, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen.²¹ Am 1. April 2020 trat das MgvG in Kraft. Durch Art. 4 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen vom 8. August 2020 wurden zuletzt weitere 16 Infrastrukturprojekte als § 2a in das MgvG aufgenommen.

Gegenüber anderen Planungsverfahren im Infrastrukturbereich hat sich die Gangart damit verschärft, da nicht nur die Bedarfsfestlegung, sondern sogar die abschließende Zulassungsentscheidung per Gesetz ergeht, das den bisher am Ende der letzten Planungsstufe stehenden Planfeststellungsbeschluss gem. § 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG ersetzt.

Bisher enthält das MgvG zwar nur Vorhaben im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen. Auch im Energieleitungsausbau sind die gewünschten Zahlen jedoch bei Weitem noch nicht erreicht. Bereits 2011 hatte die Bundesregierung das ehrgeizige Ziel ausgerufen, 2022 aus der Atomkraft aussteigen zu wollen.²² Von den 12.234 km geplanter neuer Höchstspannungsleitungen fehlen jedoch immer noch 10.537 km.²³

¹⁶ Gemeint sind damit hier insbesondere die Kabinette Merkel I – IV von 2005 bis 2021.

¹⁷ *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode, S. 75.

¹⁸ *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 64 f.

¹⁹ Am prominentesten hier wohl die „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde, die per Maßnahmengesetz vom 29. 10. 1993 genehmigt wurde.

²⁰ Vgl. Plenarprotokoll 19/144 der 144. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 31. 01. 2020, S. 18016.

²¹ BR-Drucks. 41/20 vom 14. 02. 2020.

²² Diese Aussage wurde in verbindlicher Form erstmals getätigt auf der Pressekonferenz zum Energiekonzept der Bundesregierung am 30. Mai 2011, Mitschrift abrufbar unter <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/dokumente/pressekonferenz-zum-energiekonzept-der-bundesregierung-mit-bundeskanzlerin-merkel-bm-roesler-bm-roettgen-und-bm-ramsauer-843206> (abgerufen am 14. 08. 2021, 09:27 Uhr); vgl. auch Art. 1 des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl. I, S. 1704).

²³ Nach dem ersten Quartal 2021 waren von den Leitungsvorhaben des BBPIG mit einer Gesamtlänge von 10.407 km nur 635 km realisiert, von den Leitungsvorhaben nach dem