

# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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