

## **L e i t s ä t z e**

**zum Beschluß des Zweiten Senats vom 17. Juli 1996**

**- 2 BvF 2/93 -**

- 1. Staatliche Planung ist weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet.**
- 2. 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.**
- 3. 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 Satz 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.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 2/93 -



## IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

den Antrag

festzustellen, daß das Gesetz über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl I S. 1906) nichtig ist

Antragstellerin: Landesregierung des Landes Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,

- Bevollmächtigter:

Professor Dr. Michael Ronellenfitsch, Augustaanlage 15, Mannheim -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,

Graßhof,

Kruis,

Kirchhof,

Winter,

Sommer,

Jentsch,

Hassemer

am 17. Juli 1996 gemäß § 24 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes beschlossen:

**Das Gesetz über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 1906) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**

**G r ü n d e :**

**A.**

Das Verfahren betrifft die Verfassungsmäßigkeit eines Investitionsmaßnahmengesetzes zum Bau eines Abschnitts der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde ("Südumfahrung Stendal") im Zuge des Neubaus der Hochgeschwindigkeitsverbindung Hannover-Berlin. 1

**I.**

1. Zur beschleunigten Verkehrsanbindung der neuen Länder stellte der Bundesminister für Verkehr im Frühjahr 1991 der Öffentlichkeit 17 Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" vor. Dazu gehörte der Neubau einer Schnellbahnverbindung zwischen Hannover und Berlin. Das Vorhaben geht zurück auf eine Vereinbarung der Verkehrsmi- 2  
nister der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 28. Mai 1990. In Ausführung dieser Vereinbarung wurde die Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover-Berlin mbH (im folgenden: "Planungsgesellschaft") als Tochterunternehmen der Deutschen Bundesbahn gegründet und mit der Planung des Projekts beauftragt. Mit Schreiben vom 5. Juni 1990 beantragte die Deutsche Reichsbahn nach dem damals geltenden Recht der Deutschen Demokratischen Republik die Einleitung eines Standortbestätigungsverfahrens für den Aus- und Neubau der bisherigen Stammstrecke Berlin-Oebisfelde. Der Antrag sah im Raum Stendal neben dem Ausbau der Stammstrecke durch den Bahnhof Stendal Hochgeschwindigkeitsgleise für eine südliche Umfahrung der Stadt vor. Das Verfahren wurde so- dann auf der Grundlage des § 6a des Raumordnungsgesetzes (ROG) in der Fassung vom 19. Juli 1989 (BGBl I S. 1461), des Gesetzes über die Inkraftsetzung des Raum- ordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokrati- schen Republik vom 5. Juli 1990 (GBl I S. 627) und der Verordnung zu § 6a Abs. 2 ROG vom 13. Dezember 1990 (BGBl I S. 2766) nach Maßgabe des Kapitels XIV der Anlage I zum Einigungsvertrag in ein Raumordnungsverfahren übergeleitet. Die hier- bei verwendeten Unterlagen wurden in der Zeit vom 15. Oktober bis 19. November 1990 in der Bezirksverwaltung Magdeburg, den Kreisverwaltungsbehörden Havel- berg, Stendal, Gardelegen und Klötze sowie in allen betroffenen Kommunen öffent- lich ausgelegt. Im Laufe des Verfahrens wurden Erörterungstermine, unter anderem in Stendal, veranstaltet, mehrere Trassenvarianten untersucht und eine Umweltver- träglichkeitsstudie erarbeitet. Am 16. Juli 1991 kam das Ministerium für Raumord- nung, Städtebau und Wohnungswesen des Landes Sachsen-Anhalt zu der abschlie- ßenden landesplanerischen Beurteilung, daß der geplante Neubau einer zweigleisigen Strecke für Hochgeschwindigkeiten bis zu 250 km/h mit der Südumfah- rung Stendals bei Beachtung von mehreren im einzelnen ausformulierten Maßgaben

mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vereinbar sei (vgl. BTDrucks 12/3477, Anlage 1 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, S. 690 ff.).

2. Im September 1991 entschied der Bundesminister für Verkehr auf der Grundlage eines Beschlusses der Bundesregierung vom 9. April 1991, die weitere Planung des Abschnitts "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde im Wege eines Investitionsmaßnahmengesetzes fortzuführen und schnellstmöglich einen Plan zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens vorzulegen. Im November 1991 begann die Planungsgesellschaft, ihren zuvor erstellten Planentwurf mit den davon betroffenen Trägern öffentlicher Belange, den Gemeinden und sonstigen Körperschaften abzustimmen und die betroffenen Bürger zu unterrichten. Die Unterlagen wurden den Gemeinden am 18. November 1991 übergeben und etwa zur gleichen Zeit an die Träger öffentlicher Belange verteilt. In der Zeit vom 2. Dezember bis 13. Dezember 1991 lag der Plan nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung in den Gemeinden Möhringen, Dahlen, Insel und Bindfelde zur Einsicht aus. Gleichzeitig wurden in diesen Gemeinden Informationsveranstaltungen durch die Planungsgesellschaft durchgeführt. In der Gemeinde Langensalzwedel und in der Stadt Stendal verzichtete man auf eine Auslegung und Informationsveranstaltung, erörterte aber den Plan unmittelbar mit Vertretern der beiden Körperschaften und mit betroffenen Grundstückseigentümern. Bis zum 20. Dezember 1991 konnten die Träger öffentlicher Belange, die Gemeinden und jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Stellungnahmen und Hinweise abgeben oder Bedenken äußern. Auch verspätete Stellungnahmen wurden berücksichtigt. Am 15. April 1992 übergab die Planungsgesellschaft die Planunterlagen dem Bundesminister für Verkehr.

3. Am 21. Oktober 1992 brachte die Bundesregierung die Vorlage des Gesetzes über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde (Bau-km 99,95 bis Bau-km 113,00 + 155) im Bundestag ein. In der Begründung des Entwurfs heißt es zur Zielsetzung des Gesetzes (BTDrucks 12/3477, S. 1 f.):

"Die Verkehrswege in den neuen Bundesländern befinden sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem desolaten Zustand und sind den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen und weiter zunehmenden Verkehrs nicht gewachsen. Sie sind zudem kaum auf einen Ost-West-Verkehr ausgerichtet und entsprechen nicht dem europäischen Standard. Dies hemmt Investitionen und verhindert die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Wirtschaft der neuen Länder, die sich aufgrund der Erblasten sozialistischer Kommandowirtschaft in einer Ausnahmesituation befindet.

Den Verkehrsprojekten 'Deutsche Einheit' kommt damit eine Schlüsselfunktion sowohl für den Aufschwung als auch für das verkehrliche Zusammenwachsen der alten und der neuen Bundesländer zu.

Die geplante Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin ist eines der herausragenden Verkehrsbauvorhaben aus den Verkehrsprojekten 'Deutsche Einheit'. Mit ihrer Fertigstellung wird die erste leistungsfähige Schienenverkehrsverbindung zwischen den alten und neuen Bundesländern geschaffen. Der Strecke, die dem Ballungsraum Berlin große Wachstumsmöglichkeiten eröffnet, kommt damit eine zentrale Rolle im nationalen und internationalen Ost-West-Verkehr zu.

7

Der wirtschaftsfördernde Effekt des Vorhabens kann nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Maßnahmen so schnell wie möglich verwirklicht werden. Um das zu erreichen, muß für jeden Streckenabschnitt gesondert festgestellt werden, wie die Planung auf dem schnellsten Weg abgeschlossen werden kann.

8

Insbesondere wegen des Verlassens der Trasse der Stammstrecke Berlin-Lehrte werden auf dem Streckenabschnitt 'Südumfahrung Stendal' in besonders starkem Maße öffentliche und private Belange mit der Folge berührt, daß ein entsprechend höherer Zeitbedarf für die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit Sicherheit zu erwarten ist. Die hierdurch eintretende Verzögerung von mindestens einem Jahr mit der Folge einer prognostizierten Dauer bis zum Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses für die 'Südumfahrung Stendal' von insgesamt drei Jahren gilt es zu vermeiden."

9

Der Bundestag überwies das Gesetz in seiner Sitzung vom 29. Oktober 1992 an die Ausschüsse unter Federführung des Ausschusses für Verkehr. Am 7. Dezember 1992 informierten sich die Berichterstatter der Ausschüsse in Stendal und Umgebung durch Gespräche und Besichtigungen über Einzelheiten des Projekts. Dabei überreichte die Stadt Stendal auch ein Positionspapier (vgl. Ausschuß für Verkehr, Ausschußdrucksachen 364, Anlage 1). Weiterhin führte der Ausschuß für Verkehr am 10. Februar 1993 eine öffentliche Sachverständigenanhörung unter Beteiligung der mitberatenden Ausschüsse zu der Frage durch, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen zur konkreten Festlegung der Trassenführung für einen Abschnitt der Neubaustrecke die Form eines Gesetzes anstelle eines ansonsten üblichen verwaltungsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens rechtlich zulässig sowie tatsächlich zweckmäßig sei (vgl. Wortprotokoll der 39. Sitzung des Ausschusses für Verkehr am 10. Februar 1993, 12. Wahlperiode, Ausschuß für Verkehr - 744 - 2450 - ). Mit Beschluß vom 21. April 1993 (vgl. BTDrucks 12/5126) empfahl der Ausschuß dem Bundestag, den Gesetzentwurf der Bundesregierung unverändert anzunehmen. Entsprechend der Beschlußempfehlung beschloß der Bundestag in seiner Sitzung vom 17. Juni 1993 das "Gesetz über den Bau der 'Südumfahrung Stendal' der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde". In seiner Sitzung vom 9. Juli 1993 stimmte der Bundesrat mehrheitlich dem Gesetz zu. Am 29. Oktober 1993 wurde das Gesetz ausge-

10

fertigt und am 30. November 1993 im Gesetzblatt (BGBl I S. 1906) verkündet.

4. Das Gesetz trifft in § 1 Abs. 1 die Entscheidung über den Bau der "Südumfahrung Stendal" nach einem dem Gesetz in zwölf Anlagen beigefügten Plan und bestimmt in § 1 Abs. 2 die Rechtswirkungen der Zulassung des Vorhabens. Zu dem Plan gehören ein Erläuterungsbericht mitsamt den Stellungnahmen von beteiligten Gemeinden und Trägern öffentlicher Belange sowie von betroffenen Bürgern, Übersichtskarten und -pläne, ein Bauwerksverzeichnis, Lage- und Höhenpläne, ein Versorgungsleitungsplan, ein Grunderwerbsverzeichnis, Grunderwerbspläne, Ergebnisse der landschaftspflegerischen Begleitplanung sowie Pläne mit Erläuterungen zum Lärmschutz. § 2 des Gesetzes ermächtigt den Bundesminister für Verkehr, durch Rechtsverordnung den Plan unter Einhaltung der Grundzüge der Planung zu ändern, soweit nach Inkrafttreten des Gesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen (§ 2 Abs. 1). Über die Gültigkeit der Rechtsverordnung entscheidet auf Antrag das Bundesverwaltungsgericht (§ 2 Abs. 3). Weiterhin sieht § 2 des Gesetzes die Möglichkeit zusätzlicher Regelungen durch die nach dem Bundesbahngesetz (nunmehr Allgemeines Eisenbahngesetz <AEG> vom 27. Dezember 1993 <BGBl I S. 2378, 2396, ber. 1994 I S. 2439>) für Planfeststellungen zuständige Behörde vor (§ 2 Abs. 2). Ferner regeln § 3 unter Verweis auf die entsprechenden Vorschriften des Baugesetzbuchs das Enteignungs- und Entschädigungsverfahren, § 4 eine vorzeitige Besitzeinweisung und § 5 des Gesetzes die Bestellung eines Vertreters, falls die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt sind. Die für das Verfahren bedeutsamen Vorschriften der §§ 1 und 3 des Gesetzes haben folgenden Wortlaut:

11

#### § 1 Zulassung des Baus

12

(1) Zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist die Südumfahrung Stendal als Teil der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde im Abschnitt von km 99,95 bis km 113,00 + 155 einschließlich der für den Betrieb dieses Verkehrsweges notwendigen Anlagen als Bundeseisenbahnanlage, Sondervermögen Deutsche Reichsbahn, zu bauen. Der Bau erfolgt nach dem Plan, der diesem Gesetz als Anlagen 1 bis 12 beigefügt ist.

13

(2) Durch dieses Gesetz ist die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Weitere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen sind nicht erforderlich. Mit diesem Gesetz werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen der Deutschen Reichsbahn als Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend

14

geregelt.

§ 3 Enteignungsverfahren, Enteignungsentschädigung, gerichtliches Verfahren	15
(1) Die Enteignung zugunsten der Bundesrepublik Deutschland - Sondervermögen Deutsche Reichsbahn - ist zulässig, soweit sie zur Ausführung des Planes nach den §§ 1 und 2 notwendig ist.	16
(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116) § 4 dieses Gesetzes gilt.	17
(3) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs.	18
(4) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 232 des Baugesetzbuchs in Verbindung mit § 13 des Rechtspflegeanpassungsgesetzes vom 26. Juni 1992 (BGBl. I Seite 1147) entsprechend.	19
Das Gesetz ist entsprechend § 6 am 1. Dezember 1993 in Kraft getreten.	20

## II.

1. Die Hessische Landesregierung hat beim Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG beantragt, festzustellen, daß das "Gesetz über den Bau der 'Südumfahrung Stendal' der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde" vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1906) nichtig ist. Nach Auffassung der Antragstellerin ist das Gesetz mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu vereinbaren.	21
2. Zur Begründung trägt sie im wesentlichen vor:	22
a) Das Gesetz verstoße gegen die horizontale Gewaltenteilung. Maßnahmegesetze anstelle von Planfeststellungsbeschlüssen bedeuteten einen unzulässigen Eingriff in den Funktionsbereich der Verwaltung. Aus dem rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG ergebe sich hinsichtlich des Gesetzesvollzugs ein institutioneller Verwaltungsvorbehalt, der gewährleiste, daß beispielsweise die Zulassung von Verkehrsvorhaben nach Gesetz und Recht erfolge. Der Bau der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde erfordere auch im Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" ein behördliches Planfeststellungsverfahren, in dem unter Beteiligung von Gemeinden, Trägern öffentlicher Belange und betroffenen Bürgern die abwägungserheblichen Tatsachen ermittelt und untereinander abgewogen werden müßten. Die Richtigkeitsgewähr solcher Zulassungsentscheidungen sei grundsätzlich nur gegeben, wenn sie von der Verwaltung getroffen würden, da die Hauptaufgabe des Parlaments die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt sei und dem einzelnen Abgeordneten sowohl die Sachkunde als auch der	23

Maßstab für den Vollzug fehle. Treffe der Gesetzgeber selbst die Entscheidung, schaffe er keine Sonderrechte, sondern wende in Wahrheit andere Gesetze an. Er müsse dann - wie eine Zulassungsbehörde - allen planerischen und präventiv-polizeilichen Fragen nachgehen und sei damit ebenfalls an das Gesetz gebunden, das er dabei vollziehe. Selbst wenn man aber dem Gesetzgeber ein Planungsermessen zugestehe, sei dieses allenfalls mit dem einer Planfeststellungsbehörde vergleichbar, welche bei der durchzuführenden planerischen Abwägung an das einschlägige (einfache) Planungsrecht gebunden sei. Zudem dürfe die Gewichtung öffentlicher und privater Belange nicht aufgrund parteipolitischer Erwägungen nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen. Gebundene Entscheidungen und planerische Abwägungen seien mithin, da sie keine Mehrheitsentscheidungen gestatteten, der demokratischen Gesetzgebung wesensfremd und mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 46 Abs. 1 Satz 1 und Art. 33 Abs. 4 GG nicht vereinbar.

b) Das Gesetz sei zudem im Hinblick auf die vertikale Gewaltenteilung zumindest verfassungspolitisch fragwürdig. Bei bundesbahnrechtlichen Planfeststellungen stehe dem Bund zwar sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz zu. Gleichwohl mache es einen qualitativen Unterschied, ob die im Planfeststellungsverfahren gebotene Abstimmung zwischen Bundes- und Landesbehörden erfolge oder ob die zu beteiligten Landesbehörden mit dem Bundesgesetzgeber konfrontiert würden. Außerdem komme dem Gesetz als erstem Investitionsmaßnahmengesetz Vorbildwirkung zu. Weitere Investitionsmaßnahmengesetze für Verkehrsprojekte, die nicht mehr zum Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung gehörten, seien in Vorbereitung.

24

c) Das Gesetz verstoße ferner gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Gegen Einzelmaßnahmen, die der Gesetzgeber an sich ziehe, sei nur ein beschränkter Rechtsschutz gegeben. Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde garantiere allein keinen effektiven Rechtsschutz. Das angegriffene Gesetz sehe zwar neben der Projektzulassung in § 3 ein gesondertes Enteignungs- und Entschädigungsverfahren vor, an das sich ein mehrinstanzliches Gerichtsverfahren anschließe. Die gesetzliche Projektzulassung erzeuge aber rechtliche Bindungen für das Enteignungsverfahren, die einer effektiven gerichtlichen Kontrolle nicht mehr offenstünden. Eine Ausnahmesituation, die eine derartige Verkürzung des Rechtsschutzes rechtfertigen könnte, sei nicht gegeben. Insbesondere bringe das Gesetz gegenüber einem regulären Planfeststellungsverfahren keinen nennenswerten Beschleunigungsgewinn. Das Vorhaben falle in den Anwendungsbereich des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 16. Dezember 1991 (BGBl I S. 2174), das gerade mit der Zielrichtung erlassen worden sei, die Planungszeiten für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin deutlich zu verkürzen. Da die Pläne zum Bau der "Südumfahrung Stendal" ähnlich wie in einem Planfeststellungsverfahren erstellt worden seien, habe ein Zeitgewinn realistischerweise nicht erwartet werden können und sei auch nicht erkennbar. Der Formenwechsel sei daher unnötig gewesen. Er habe primär der Vermeidung des Rechtsschutzes durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit gedient. Allein

25



die Sondersituation in den neuen Bundesländern rechtfertige jedenfalls nicht das völlige Unterlaufen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.

### III.

Von den nach § 77 BVerfGG zur Äußerung Berechtigten haben Stellung genommen: Die Bundesregierung und die Landesregierungen von Niedersachsen, von Sachsen-Anhalt und von Mecklenburg-Vorpommern. 26

1. Die Bundesregierung hält das mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Gesetz für mit dem Grundgesetz vereinbar. 27

a) Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung liege nicht vor. 28

aa) Die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) diene der gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten und Sorge für eine rationale sowie sachgerechte Staatsorganisation. Die verfassungsrechtliche Abgrenzung der verschiedenen Funktionen verlaufe jedoch nicht nach einem starren Regelungsmodell; geschützt werde vielmehr nur ein Kernbereich. Im vorliegenden Fall scheide ein Eingriff des Gesetzgebers in den Kernbereich der Exekutive bereits aufgrund der Einzelfallbezogenheit des Vorhabens von vornherein aus. Dem Gesetz zum Bau der "Südumfahrung Stendal" komme keine Vorbildfunktion für andere Verkehrsprojekte zu. Lediglich in einem weiteren Fall, für ein Vorhaben des Fernstraßenbaus der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit", sei zwischenzeitlich ein Investitionsmaßnahmengesetz beschlossen worden. Weitere Gesetze seien derzeit nicht geplant. Die Voraussetzungen für eine schnelle Durchführung von Planfeststellungsverfahren in den neuen Bundesländern hätten sich zwischenzeitlich wesentlich verbessert. 29

bb) Planerische Zulassungsentscheidungen, wie beispielsweise solche für den Bau von Eisenbahnstrecken, seien verfassungsrechtlich auch nicht ausnahmslos der Exekutive vorbehalten. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG belege, daß der Gesetzgeber auch Einzelfälle regeln könne. Ebenso folge aus Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, daß Enteignungsmaßnahmen durch ein Gesetz grundsätzlich zulässig seien. Beschränkungen ergäben sich nur insofern, als der Gesetzgeber nicht willkürlich exekutive Kompetenzen (im Einzelfall) beschneiden dürfe, sondern sein Handeln auf einer legitimen Zielsetzung und einem verfassungsrechtlich vertretbaren Eingriffszweck fußen müsse. Die Legitimation des Gesetzes über den Bau der "Südumfahrung Stendal" beruhe im wesentlichen auf dem dadurch erzielten Zeitgewinn, der erforderlich sei, um möglichst schnell die Ausnahmesituation in den neuen Bundesländern zu beheben und gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Ländern herbeizuführen. Nach den Erfahrungen mit der Durchführung von beschleunigten Planfeststellungsverfahren bei der Deutschen Bundesbahn sei hinsichtlich der Hochgeschwindigkeitsstrecke ein Zeitbedarf von zwei Jahren bis zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses anzusetzen gewesen. Für den Abschnitt der "Südumfahrung Stendal" habe man darüber hinaus von einer dreijährigen Dauer des Planfeststellungsverfahrens ausgehen müssen. Das Verlassen der Stammstrecke und das Durchschneiden neuer Flächen mit der 30

Folge einer stärkeren Berührung öffentlicher und privater Belange sowie die Ankündigung erheblichen Widerstandes der Stadt Stendal gegen die geplante Linienführung hätten beträchtliche Verzögerungen bis zum Vorliegen eines Planfeststellungsbeschlusses erwarten lassen. An dieser Einschätzung habe auch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, über dessen Wirksamkeit im übrigen zum Zeitpunkt der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens keine Erfahrungen vorgelegen hätten, nichts ändern können. Kumulierende Fristüberschreitungen seien bei den sich erst im Aufbau befindenden, unter Personalknappheit leidenden und bisher nur über geringe Erfahrungen bei der Anwendung der gesetzlichen Planungsvorschriften verfügenden Verwaltungsbehörden der neuen Länder mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen.

Hingegen habe der Gesetzgeber nach den Erfahrungen mit dem Erlaß eilbedürftiger Gesetze von einer einjährigen Verfahrensdauer für die Bauzulassung durch ein Investitionsmaßnahmengesetz ausgehen dürfen. Obwohl der eingeschlagene Weg des Gesetzgebungsverfahrens tatsächlich ein Jahr und zehn Monate bis zum Inkrafttreten des Gesetzes in Anspruch genommen habe, liege immer noch nahezu eine Halbierung der Zulassungsdauer von geschätzten drei Jahren bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vor. Die Beurteilung des Gesetzgebers, daß nur bei einer Zulassungsentscheidung durch Gesetz die Inbetriebnahme der Verbindung Hannover-Berlin zum Fahrplanwechsel im Jahre 1997 zu verwirklichen sei, habe sich mithin als richtig erwiesen.

31

cc) Das Investitionsmaßnahmengesetz lasse auch keine Planungs- oder Abwägungsfehler erkennen. Angesichts der umfangreichen Vorarbeiten sei an der erforderlichen Sachkunde des parlamentarischen Gesetzgebers nicht zu zweifeln. Insofern sei die Situation nicht anders, als wenn der Gesetzgeber etwa im Bereich des Umweltrechts verbindliche Immissionsgrenzwerte u.ä. festsetze. Planerische Abwägungen gestatteten durchaus Mehrheitsentscheidungen. Wesentlich sei nur, daß der Entscheidungsträger die zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange auf der Grundlage einer fachkompetenten Aufbereitung erkenne und diese sodann in ein angemessenes Verhältnis zueinander setze. Dies sei vorliegend in vertretbarer und letztlich auch nicht beanstandeter Weise geschehen.

32

b) Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebiete nicht, daß der Gesetzgeber seine Entscheidungen in diejenige Rechtsform kleide, die dem Bürger in jedem Fall den bestmöglichen Rechtsschutz gewährleiste. Der eingeschlagene Weg verkürze zwar den Rechtsschutz zu Lasten der Bürger. Er rechtfertige sich aber durch den legitimen Zweck des Gesetzes, einen zügigen Wiederaufbau der desolaten Verkehrsinfrastruktur im Beitrittsgebiet zu verwirklichen und damit schnellstmöglich gleiche Lebensverhältnisse in allen Bundesländern herzustellen. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG belege darüber hinaus, daß im Bereich des Eigentumschutzes sogar eine vollständige Entziehung des gerichtlichen Rechtsschutzes grundsätzlich möglich sei. Vorliegend habe der Gesetzgeber von einem so tiefgreifenden Einschnitt in den fachgerichtlichen Rechtsschutz aber abgesehen. Gegen Planänderungen nach § 2 des Gesetzes und im Rahmen

33

des Enteignungs- und Entschädigungsverfahrens nach § 3 des Gesetzes in Verbindung mit den einschlägigen Vorschriften des Baugesetzbuchs könne fachgerichtlicher Rechtsschutz bemüht werden. Weiter sei zu berücksichtigen, daß vor dem Gesetzesbeschluß Planungsalternativen hinsichtlich der Trassenführung eingehend geprüft worden seien. Diese Prüfung stehe, was ihre materielle und inhaltliche Planungsqualität betreffe, nicht hinter den Anforderungen eines Zulassungsverfahrens durch die Exekutive zurück.

2. Die Landesregierung von Niedersachsen ist der Ansicht, daß das Gesetz gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sowie gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 GG verstoße und auch verfassungsrechtlichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung begegne. Es entfalte enteignungsrechtliche Vorwirkungen, weil es mit Bindungswirkung für das nachfolgende Enteignungsverfahren diejenigen Grundstücke bestimme, die für die Realisierung des Vorhabens in Anspruch genommen werden müßten. Dadurch werde der Rechtsschutz, der dem Grundrecht des Art. 14 GG wesensgemäß zugehöre, entscheidend gemindert und der nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantierte Rechtsweg zu den Gerichten ausgeschlossen. Die Entscheidung über die Zulassung von Großvorhaben sei ihrem Wesen nach der Exekutive zugeordnet. Eine Ausnahmesituation, die den eingeschlagenen Sonderweg rechtfertige, sei nicht gegeben. Schon die Anwendung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes hätte die hinreichende Gewähr geboten, das Verkehrsprojekt auch unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlich schwierigen Lage in Ostdeutschland in angemessener Zeit zu verwirklichen.

34

3. Auch nach Auffassung der Landesregierung von Sachsen-Anhalt ist das Gesetz verfassungswidrig. Es verstoße gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz. Raumordnung und Landesplanung sei funktionell eine der Verwaltung zugeordnete Aufgabe. Das Gesetz habe zudem keinerlei Beschleunigung bewirkt. Außerdem verletze das Gesetz die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltung.

35

4. Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern hält das Gesetz für verfassungsgemäß. Die Menschen in den neuen Bundesländern seien teilweise katastrophalen und laufend zunehmenden Verkehrsbelastungen ausgesetzt. Doch könnten die Notsituation in den neuen Ländern mit Verfahren der Vergangenheit und konventionellen Instrumenten nicht überwunden und die Lebensverhältnisse deshalb auch nicht rechtzeitig angeglichen werden.

36

#### IV.

Die Stadt Stendal hat im Rahmen ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde vom 4. Januar 1994 (2 BvR 38/94) ihren Standpunkt, den sie bereits in der Planaufstellung und im Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Deutschen Bundestag dargelegt hatte, wiederholt und vertieft. Sie trägt vor, daß die Südumfahrung der langfristigen städtebaulichen Entwicklung der Stadt im Wege stehe. Die geplante Trasse durch-

37

schneide das südliche Gemeindegebiet auf einer Länge von ca. 2,8 km. Aufgrund der geographischen Lage sei eine Ausdehnung der Stadt nur im Süden und Südwesten denkbar. Die Südstadt, in der gegenwärtig überwiegend Gewerbegebiete ausgewiesen seien, liege aber bereits heute weniger als 1 km von der Trasse der Südumfahrung entfernt. Der Umstand, daß die Stadt für das betroffene und zukünftig zu bebauende Gebiet noch keine Bauleitplanung aufgestellt habe, könne ihr nicht entgegengehalten werden, weil ihre Stadtverwaltung erst habe aufgebaut werden müssen. Im Hinblick auf den zu erwartenden Lärm des Schienenverkehrs sei an eine Erweiterung der Bebauung nach Süden jedenfalls nicht mehr zu denken. Angesichts der Zerschneidung der Landschaft und eines vorhandenen ökologischen Konfliktpotentials durch den Bau der geplanten Trasse erscheine die Durchfahrt durch den Bahnhof Stendal unter Beachtung der erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen zumindest als gleichwertige Variante. Hierdurch würden zudem erhebliche Probleme im Bereich des Hochwasserschutzes und der Ableitung des Oberflächenwassers der Uchte vermieden. Insofern fehle es auch an einer hinreichenden Sachverhaltsermittlung. Der Bau des geplanten Bahndammes führe zu einem Verlust von wichtigen Retentionsflächen, die das Hochwasser der Uchte aufnahmen. In diesem Zusammenhang rügt die Stadt weiterhin, daß im Gesetzgebungsverfahren keine hinreichende Umweltverträglichkeitsprüfung stattgefunden habe, die im Süden der Stadt bereits vorhandene Wohnbebauung in den Karten nicht richtig dargestellt gewesen sei und es außerdem an einer Abstimmung der Hochgeschwindigkeitsstrecke mit anderen Bahn- und Straßenprojekten mangle.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist durch Beschluß des Senats vom 17. Juli 1996 nicht zur Entscheidung angenommen worden. 38

#### V.

Nach Auskunft des Präsidenten des Bundesgerichtshofs und einer vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts übersandten Äußerung des 7. Senats haben die zuständigen Senate vergleichbare Gesetze bislang noch nicht angewandt. 39

#### B.

Der zulässige Normenkontrollantrag (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr. 1 BVerfGG) ist unbegründet. 40

#### I.

Nach § 24 Satz 1 BVerfGG kann das Gericht auch ohne mündliche Verhandlung einen offensichtlich unbegründeten Antrag verwerfen. Die Beurteilung, ein Antrag sei offensichtlich unbegründet, setzt dabei nicht voraus, daß seine Unbegründetheit auf der Hand liegt; sie kann auch - wie im vorliegenden Fall - das Ergebnis einer vorgängigen gründlichen Prüfung unter allen rechtlichen Gesichtspunkten sein (vgl. BVerfGE 79, 223 <231>; 82, 316 <319 f.>). Demgemäß ist festzustellen (vgl. BVerfGE 1, 14 <64>), daß das Gesetz über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der 41

Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

## II.

1. a) Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Teilung der Gewalten ist für das Grundgesetz ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip. Sie dient der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane und damit der Mäßigung der Staatsherrschaft (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; stRspr). Dabei zielt sie auch darauf ab, daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen (vgl. BVerfGE 68, 1 <86>). 42

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist nirgends rein verwirklicht. Es bestehen zahlreiche Gewaltenverschränkungen und -balancierungen. Das Grundgesetz fordert nicht eine absolute Trennung, sondern die gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten. Allerdings muß die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten gewahrt bleiben. Keine Gewalt darf ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhalten. Keine Gewalt darf der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; stRspr). Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist unveränderbar. Damit ist ausgeschlossen, daß eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert (vgl. BVerfGE 34, 52 <59>). 43

b) Für das Verhältnis von Legislative und Exekutive bedeutet dies: 44

Im freiheitlich-demokratischen System des Grundgesetzes fällt dem Parlament als Legislative die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu. Nur das Parlament besitzt hierfür die demokratische Legitimation (vgl. BVerfGE 34, 52 <59>; 49, 89 <124 ff.>; 68, 1 <87>). Der Exekutive obliegt die Regierung und die Verwaltung (vgl. BVerfGE 30, 1 <28>). Zu ihren Aufgaben gehört die Vollziehung von Gesetzen im Einzelfall, wie sich bereits aus der Bezeichnung "vollziehende Gewalt" in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt (vgl. auch BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>). 45

c) Nach diesen Merkmalen kann staatliche Planung weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Zum einen kann Planung nicht als ein Vorgang der Subsumtion eines bestimmten Lebenssachverhalts unter die Tatbestandsmerkmale einer generell-abstrakten Norm verstanden werden. Zum andern stellt die Planungsentscheidung auch keine generell-abstrakte Vorgabe für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen dar. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen Prozeß der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat mithin finalen und keinen konditionalen Charakter (vgl. BVerfGE 80, 137 <162>; vgl. auch Hoppe in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 19, 43). 46

Ist staatliche Planung von vornherein keiner der beiden Staatsgewalten eindeutig zugeordnet, so obliegt der Exekutive jedenfalls die Planvorbereitung. Das Parlament 47

verfügt hingegen über Informations- und Kontrollrechte. Soweit es sich nicht um "Kernbereiche exekutivischer Eigenverantwortung" der Regierung handelt (vgl. dazu etwa BVerfGE 67, 100 <139>; 68, 1 <85 ff., 87>), vermag das Parlament grundlegende Fragen auch selbst zu entscheiden. Dies gilt im besonderen - kraft des dem Parlament historisch zukommenden Haushaltsbewilligungsrechts - für den Haushalt (vgl. Hoppe in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 37). Der Gesetzgeber darf dementsprechend - auf Initiative und Vorbereitung von Regierung und Verwaltung hin - durch Gesetz einen Plan beschließen, sofern die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden (vgl. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 62, Rn. 65), und sonstige verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen.

d) Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung, die konkrete Regelungen hinsichtlich eines einzelnen Vorhabens treffen, sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich. 48

aa) Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, daß es von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der nur generelle Regelungen zuläßt. Dies bestätigen sowohl Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, der Einzelfallgesetze nicht generell, sondern nur in seinem Gewährleistungsbereich ausschließt, als auch Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Enteignung durch Gesetz eröffnet. Mit der Planung eines einzelnen Vorhabens greift der Gesetzgeber mithin nicht notwendig in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten hat (vgl. BVerfGE 25, 371 <398>). 49

bb) Parlamente sind auch nach ihren Aufgaben und ihren Verfahren durchaus zu einer anlagenbezogenen Fachplanung in der Lage. Der parlamentarische Gesetzgeber vollzieht mit seiner Entscheidung für oder gegen die planerische Zulassung eines Vorhabens nicht andere Gesetze, insbesondere des Planungsrechts, sondern trifft eine eigenständige gestaltende Regelung, die das Vorhaben von der Zulassungsbedürftigkeit nach anderen Gesetzen befreit und der Entscheidung zugleich die sonst an einen Planfeststellungsbeschluß gesetzlich geknüpften materiellen Wirkungen verleiht. Deshalb sind auch Planfeststellungen einer Mehrheitsentscheidung zugänglich. 50

cc) Weitere Schranken ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und mithin auch grundrechtsschützende Funktionen erfüllt. Eine Entscheidung über eine konkrete Fachplanung ist nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen üblicherweise der Verwaltung vorbehalten, die dafür den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Insofern steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu. 51

dd) Schließlich können sich auch noch Schranken im Hinblick auf die vertikale Ge- 52

waltenteilung zwischen Bund und Ländern ergeben. Dem braucht vorliegend aber nicht nachgegangen zu werden. Hinsichtlich der Bundeseisenbahnen und des Baues von Schienennetzen steht dem Bund sowohl gemäß Art. 73 Nr. 6a GG die Gesetzgebungskompetenz als auch gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F., ebenso aber auch gemäß Art. 87e GG, eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2089), die Verwaltungskompetenz zu. Für die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs kann er sie auf Antrag eines Landes übernehmen (Art. 90 Abs. 3 GG).

2. Gemessen an dem dargelegten Maßstab verletzt das Gesetz nicht die durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gebotene Gewaltenteilung. 53

a) Das Gesetz geht auf eine Initiative der Bundesregierung zurück, die ein in ihrem Auftrag von der Planungsgesellschaft ausgearbeitetes Plankonzept vorgelegt hat. Zu diesem Plankonzept waren vor der Einbringung in den Bundestag Auslegungen, Anhörungen und Erörterungen nach Art eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt worden. Bundestag und Bundesrat haben dieses Konzept nach weiteren Anhörungen ohne Änderungen gebilligt. 54

b) Der Gesetzgeber beansprucht auch nicht generell eine Kompetenz zur Zulassung von Verkehrsvorhaben anstelle der Verwaltung. Vergleichbare Gesetze waren von Anfang an nur für einzelne, besonders ausgewählte Abschnitte von Fernverkehrswegen vorgesehen, so daß es an jedem Anhaltspunkt für eine Verlagerung von originären Verwaltungsfunktionen auf die Legislative fehlt. 55

Für die Planfeststellung des Streckenabschnitts "Südumfahrung Stendal" durch Gesetz bestanden gute Gründe: 56

aa) Die Entscheidung des Gesetzgebers war ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BTDrucks 12/3477, S. 5 ff.) von der Erwägung geleitet, auf schnellstmöglichem Wege die Wirtschaft in den neuen Ländern zu stärken und auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hinzuwirken (vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes). 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 und den Anforderungen des modernen Verkehrs nicht gewachsen waren. 57

Vor diesem Hintergrund maß der Gesetzgeber den vom Bundesminister für Verkehr erarbeiteten 17 Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" eine Schlüsselfunktion sowohl für den wirtschaftlichen Aufschwung als auch für das Zusammenwachsen der alten und der neuen Länder bei. Als herausragendes Vorhaben betrachtete er den Neubau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin. Ihr wird nach den gesetzgeberischen Vorstellungen auch eine zentrale Rolle im internationalen Ost-West-Verkehr zukommen (vgl. a.a.O., S. 6). 58

bb) In diesem Rahmen wollte der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur annähernd zeit- 59

gleichen Fertigstellung der gesamten Hochgeschwindigkeitsstrecke und ihrer Inbetriebnahme im Jahre 1997 beitragen; er erwartete sich einen erheblichen Zeitgewinn (vgl. a.a.O., S. 7 f.).

(1) Für behördliche Planfeststellungsverfahren entlang der Stammstrecke Berlin-Oebisfelde rechnete der Gesetzgeber auch bei Nutzung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes in Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in den neuen Ländern mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren bis zum Ergehen von Planfeststellungsbeschlüssen. Für den Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" sah er eine Verfahrensdauer von drei Jahren voraus. Dies leitete er daraus ab, daß in dem Streckenabschnitt in stärkerem Maß öffentliche und private Belange berührt würden und auch die Stadt Stendal bereits im Vorfeld der Planungen aus ökologischen Gründen erheblichen Widerstand angekündigt habe. Eine zeitgleiche Fertigstellung und Inbetriebnahme aller Streckenabschnitte im Jahre 1997 war damit in Frage gestellt.

60

(2) Den Zeitbedarf für ein Gesetzgebungsverfahren von der Verabschiedung der Vorlage in der Bundesregierung bis zur Verkündung des beschlossenen Gesetzes im Bundesgesetzblatt veranschlagte der Gesetzgeber unter Zugrundelegung der Erfahrungen mit eilbedürftigen Gesetzen auf sechs bis sieben Monate. Zwar hat sich diese gesetzgeberische Prognose nicht bestätigt. Denn tatsächlich dauerte das Gesetzgebungsverfahren erheblich länger. Gleichwohl war die grundsätzliche Einschätzung des Gesetzgebers, daß die Planfeststellung durch Gesetz zur zeitgleichen Fertigstellung der Hochgeschwindigkeitsstrecke und ihrer angestrebten Inbetriebnahme im Jahre 1997 beitrage, vertretbar und hat sich als richtig erwiesen. So wurde nach Inkrafttreten des Gesetzes noch im Dezember 1993 im Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" mit den Bauarbeiten begonnen. Dies ermöglichte nach den Angaben der Bundesregierung den termingerechten Abschluß der Erd-, Straßen- und Brückenbauarbeiten bis zum Juni 1995. Die Ausrüstung der Strecke soll bis Ende 1996 abgeschlossen sein. Ab Januar 1997 beginnen Abnahmefahrten und - anschließend - der Probetrieb, so daß der Streckenabschnitt - wie geplant - zum Fahrplanwechsel 1997 zugleich mit den anderen Streckenabschnitten in Betrieb genommen werden kann. Daß dieses Ziel des Gesetzgebers auch bei einer behördlichen Planfeststellung zu erreichen gewesen wäre, erscheint wenig wahrscheinlich. Bei einer - von der Bundesregierung vertretbar angenommenen - Dauer von drei Jahren hätte ein Planfeststellungsbeschluß, ausgehend von der Zuleitung des Plans an die Träger öffentlicher Belange Mitte November 1991, erst Mitte November 1994 vorgelegen. Dementsprechend hätten die Bauarbeiten auch frühestens zu diesem Zeitpunkt beginnen können. Die Fertigstellung des Streckenabschnitts hätte sich gegenüber den anderen Streckenabschnitten dann um mindestens ein Jahr verzögert.

61

(3) Im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsspielraums hält sich auch seine Einschätzung, eine Weiterbenutzung der vorhandenen Stammstrecke durch den Bahnhof Stendal sei nicht einmal übergangsweise hinnehmbar. Nach den Untersuchungen der Planungsgesellschaft hätte dies nämlich zu erheblichen

62



Geschwindigkeitseinbußen und zu dadurch bedingten längeren Fahrzeiten geführt, zumal auch eine auf zwei Gleise ausgebaute Stammstrecke im Raum Stendal nicht ausreiche, das Betriebsprogramm der Hochgeschwindigkeitsstrecke zu bewältigen (vgl. Anlagenband I zum Gesetz, Erläuterungsbericht, Teil II. Punkt 1.1.3., S. 63 f.).

### III.

Den Prüfungsmaßstab für die weitere verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzes bilden die grundrechtlichen Vorgaben aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie die Gewährleistungen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. 63

1. Das Gesetz genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 GG, denen es wegen seiner enteignungsrechtlichen Vorwirkungen unterliegt. 64

a) Nach Art. 14 Abs. 3 GG ist eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Enteignung durch Gesetz ist dadurch gekennzeichnet, daß das Gesetz selbst und unmittelbar - ohne weiteren Vollzugsakt - konkrete und individuelle Rechtspositionen entzieht, die einem bestimmbareren Kreis von Personen oder Personengruppen nach dem bis dahin geltenden Recht zustehen (vgl. BVerfGE 31, 275 <281>; 45, 297 <325 f.>). 65

Zwar sieht das vorliegende Gesetz selbst keine unmittelbare Enteignung der betroffenen Grundstückseigentümer vor, sondern weist sowohl die Enteignung als auch die Entschädigungsregelung gemäß § 3 des Gesetzes einem besonderen Verwaltungsverfahren zu, für das die Regelungen des Baugesetzbuchs gelten. Indes ist zu berücksichtigen, daß § 3 Abs. 1 des Gesetzes die Enteignung zugunsten des Vorhabenträgers bereits dann zuläßt, wenn sie zur Ausführung des gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes festgestellten Plans notwendig ist. Der gesetzlich zugelassene Plan bestimmt - anders als etwa die Bedarfsplanung für den Ausbau des Netzes der Bundesfernstraßen nach der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 des Fernstraßenausbaugesetzes - in allen Einzelheiten den Verlauf der Hochgeschwindigkeitsstrecke im Bereich des Streckenabschnitts "Südumfahrung Stendal". Mit Inkrafttreten des Gesetzes steht mithin fest, welche konkreten Grundstücke und in welchem Umfang diese für das Vorhaben in Anspruch genommen werden sollen (vgl. BVerfGE 45, 297 <327>; 56, 249 <264>). Außerdem erzeugt die gesetzliche Projektzulassung dadurch Bindungen für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren, daß nach § 1 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes mit der planerischen Zulassung des Vorhabens alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen der damaligen Deutschen Reichsbahn als Träger des Vorhabens und den Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden. Der durch Gesetz zugelassene Plan ist mithin dem Enteignungsverfahren zugrundezulegen; er entfaltet insoweit enteignungsrechtliche Vorwirkungen, als er abschließend und für das weitere Verfahren verbindlich über die Zulässigkeit der Enteignungen einzelner Grundstücke entscheidet. Als Legalenteignung im Gewande einer Legalplanung ist das Gesetz 66

folglich an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen (vgl. BVerfGE 45, 297 <319 f.>; 56, 249 <264 f.>; 74, 264 <282>; vgl. auch BVerwGE 98, 339 <346>).

b) Eine Legalenteignung ist nur in eng begrenzten Fällen zulässig, weil sie den durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantierten effektiven Rechtsschutz schmälert (vgl. BVerfGE 24, 367 <398 ff.>; 45, 297 <331, 333>). Dies gilt auch für die Legalplanung mit ihren enteignungsrechtlichen Vorwirkungen. Sie entzieht den von dem Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümern den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen eine behördliche Planfeststellungsentscheidung. In welchen Fällen eine derartige Verkürzung des Rechtsschutzes verfassungsrechtlich zulässig ist, bedarf vorliegend keiner abschließenden Entscheidung. Eine Legalplanung hat vor der Verfassung jedenfalls dann Bestand, wenn eine mit ihr verbundene Enteignung nicht nur - wie jede Enteignung - im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 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.

67

c) Bei einer Planungsentscheidung der vorliegenden Art ist dem Gesetzgeber eine Gestaltungsbefugnis und damit die Kompetenz eingeräumt, die erforderliche Abwägung der verschiedenen Belange selbst vorzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht kann nicht seine eigene Abwägung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen; es hat nur zu prüfen, ob sich diese in den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grenzen hält. Hierfür ist maßgebend, daß der Gesetzgeber sich davon hat leiten lassen, den für die Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, anhand dieses Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde zu legen sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abzuwägen. Das Gebot, den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, umfaßt insbesondere die Pflicht des Gesetzgebers, die individuell betroffenen Grundstückseigentümer und Gemeinden anzuhören (vgl. BVerfGE 50, 195 <202 f.>; 56, 298 <319 ff.>; 76, 107 <122>; 86, 90 <107 f.>). Auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen - oft gegenläufigen - Belange ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Gesichtspunkte zu entscheiden. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen in Rede stehen, hat das Bundesverfassungsgericht seine Nachprüfungen darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder ob sie den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. BVerfGE 76, 107 <121 f.>; 86, 90 <108 f.>; vgl. ebenso BVerwGE 67, 74 <75 f.>; 72, 15 <25 f.>).

68

d) Das vorliegende Gesetz genügt den unter b) und c) dargelegten Anforderungen.

69

aa) Der Gesetzgeber kann sich auf triftige Gründe stützen, welche die mit der Plan-

70

feststellung verbundene Legalenteignung rechtfertigen. Die Wiedervereinigung hat eine außergewöhnliche Situation geschaffen. Zum Aufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern war und ist der unverzügliche Aufbau der Verkehrsinfrastruktur unabdingbar. Wenn der Gesetzgeber bei dieser Sachlage zu der Einschätzung gekommen ist, daß eine schnellstmögliche Fertigstellung der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin die Planfeststellung durch Gesetz für den Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" erforderte, so ist das von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die bei einer behördlichen Planfeststellung vorausgesehene deutliche Verzögerung hätte angesichts der herausragenden Bedeutung des Vorhabens für die Stärkung der Wirtschaft in den neuen Ländern einen erheblichen Nachteil für das Gemeinwohl dargestellt.

bb) Der Gesetzgeber ließ sich davon leiten, den Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln. 71

Der Gesetzgeber hat sich die unter Beteiligung der betroffenen Bürger und Gemeinden ermittelten Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens und der Untersuchungen der Planungsgesellschaft zu eigen gemacht und zusätzliche Ermittlungen durch seine Ausschüsse angestellt. 72

Die von der Planung betroffenen Bürger und Gemeinden hatten bereits im Raumordnungsverfahren mehrfach Gelegenheit, zu dem Bau der geplanten Hochgeschwindigkeitsstrecke Stellung zu nehmen (vgl. Anlageband I zum Gesetz, Erläuterungsbericht, Teil II, Punkt 1.3, Durchführung und Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, S. 67 f.). Auch im anschließenden Planabstimmungsverfahren durch die Planungsgesellschaft konnten die betroffenen Grundstückseigentümer und Gemeinden bis zum 20. Dezember 1991 Einwendungen gegen den Bau der "Südumfahrung Stendal" erheben (vgl. Anlageband I zum Gesetz, Erläuterungsbericht, Teil I, Punkt 1., Verfahrensgang, S. 14 f.). Sogar verspätete Stellungnahmen wurden bis zum 21. Februar 1992 berücksichtigt; sie sind in die Planunterlagen eingegangen (vgl. a.a.O., Punkt 2., Stellungnahmen, S. 16 ff., insbesondere S. 42). 73

Weiterhin informierten sich die Berichterstatter der an dem Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Bundestagsausschüsse am 7. Dezember 1992 in Stendal und Umgebung durch Gespräche und Besichtigungen über Einzelheiten des Verkehrsprojekts. Am 10. Februar 1993 führte der Ausschuß für Verkehr sodann unter Beteiligung der mitberatenden Ausschüsse eine öffentliche mündliche Anhörung zu der Frage durch, ob und unter welchen Voraussetzungen die Form eines Gesetzes für die konkrete Festlegung der Trassenführung für einen Abschnitt anstelle eines ansonsten üblichen Planfeststellungsverfahrens rechtlich zulässig sowie tatsächlich zweckmäßig sei (vgl. Wortprotokoll der 39. Sitzung des Ausschusses für Verkehr vom 10. Februar 1993, 12. Wahlperiode, Ausschuß für Verkehr - 744 - 2450 -; und Ausschuß für Verkehr, Ausschußdrucks 380/6). Die Stadt Stendal hat hierzu sowohl vorab schriftlich als auch in der öffentlichen Anhörung durch ihren Bürgermeister Stellung genommen. 74

Darüber hinaus gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber seine Pflicht, die Ermittlungen vollständig und zuverlässig durchzuführen, verletzt hat. Dies gilt auch für die Bewertung des Zusammenspiels der Hochgeschwindigkeitsstrecke mit anderen Bahn- und Straßenprojekten (vgl. hierzu die Zusammenstellung in der landesplanerischen Beurteilung des Ministeriums für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1991, BTDrucks 12/3477, Anlage 1 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, S. 690, 701).

75

cc) Das Gesetz stützt sich auf eine umfassende und nachvollziehbare Abwägung aller in Rede stehenden Belange.

76

In das Gesetzgebungsverfahren wurden die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens sowie die Stellungnahmen und Einwendungen einbezogen, welche die Träger öffentlicher Belange, die beteiligten Gemeinden und die betroffenen Bürger gegenüber der Planungsgesellschaft abgegeben hatten (vgl. Anlageband I zum Gesetz, Erläuterungsbericht, Teil I, Punkt 2., Stellungnahmen, S. 16 ff. und Punkt 3., Niederschriften über Informationsveranstaltungen, S. 48 ff.; vgl. ebenso Teil II, Punkt 1.3, Durchführung und Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, S. 67 f.). Schließlich war Gegenstand der Beschlußfassung im Bundestag auch die ergänzende Sachverhaltsermittlung durch den Ausschuß für Verkehr (vgl. BTDrucks 12/5126, S. 4 ff.; ebenso Ausschuß für Verkehr, Ausschußdrucks 340, 364 und 380). Mit der Beschlußfassung über den Gesetzentwurf hat der Gesetzgeber auf der Grundlage dieser Vorermittlungen mithin eine eigene Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange vorgenommen.

77

dd) Hiernach rechtfertigt sich im Blick auf Art. 14 GG das Ergebnis der Entscheidung über die konkrete Trassierung der Strecke aus triftigen Gründen des Allgemeinwohls. Die Einschätzungen und Wertungen des Gesetzgebers sind weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar oder mit den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung unvereinbar. Ebenso wenig gibt es Anhaltspunkte dafür, daß der Eingriff in den Bestand der Eigentumsverhältnisse im Einzelfall unverhältnismäßig ausgefallen ist.

78

2. Das Gesetz verstößt nicht gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG gestattet dem Gesetzgeber unter bestimmten - hier gegebenen - Voraussetzungen (siehe oben B. III. 1.), eine Enteignung, also den Entzug eines konkreten Eigentums, selbst anzuordnen, so daß er nicht unter allen Umständen darauf verwiesen ist, in einem allgemeinen Gesetz zunächst generell-abstrakt den Enteignungszweck festzulegen, die Verfolgung des Regelungsziels im weiteren aber der Administrativenteignung zu überlassen (vgl. BVerfGE 24, 367 <403>; 74, 264 <297>). Schon diese ausdrückliche Regelung des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG rechtfertigt Legalenteignungen und damit auch enteignungsrechtliche Vorwirkungen einer Legalplanung.

79

3. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf die räumliche Begrenzung des Gesetzes auf den Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" kommt von vornherein nicht in Betracht. Wie oben bereits ausgeführt

80

(vgl. B. II. 2. b), liegen gerade im Streckenabschnitt "Südumfahrung Stendal" im Vergleich zu den übrigen Streckenabschnitten der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin mehrere besondere Umstände vor, die eine Bauzulassung durch Gesetz anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses rechtfertigen.

4. Schließlich verstößt das Gesetz auch nicht gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Denn die gesetzliche Planungsentscheidung stützt sich - ungeachtet der von der Stadt Stendal gerügten Aktualisierungsbedürftigkeit des Kartenmaterials - auf vollständige und sorgfältige Sachverhaltsermittlungen und auf eine umfassende Abwägung unter Berücksichtigung der Belange der betroffenen Gemeinden (vgl. BVerfGE 50, 195 <202 f.>; 56, 298 <320 ff.>; 76, 107 <122>; 86, 90 <107 f.>).

81

Dies gilt auch im Blick auf die von der Stadt Stendal vorgetragene Einwände und Bedenken. Dabei kann offen bleiben, ob ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Stadt Stendal überhaupt vorliegt (vgl. BVerfGE 56, 298 <312 f.>; 76, 107 <118 f.>; 79, 127 <146>), zumal für das fragliche Baugebiet Bauleitpläne noch nicht aufgestellt waren. Selbst wenn man im Hinblick auf die Planungsprobleme der Stadt Stendal nach der Wiedervereinigung einen solchen Eingriff annähme, wäre dieser zur Sicherung der dargestellten dringlichen Interessen an einer baldigen Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland jedenfalls geeignet, erforderlich und auch in Anbetracht der nur geringfügig eingeschränkten Planungshoheit der Gemeinde nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. Es ist nicht ersichtlich, daß der Stadt durch den Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke eine weitere Ausweisung von Gewerbe- oder Wohngebieten im Süden ihres Gemeindegebiets von vornherein wesentlich erschwert oder sogar völlig unmöglich gemacht würde (vgl. zu diesem Maßstab BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - 4 C 26.94 -, DVBl 1996, S. 914).

82

Limbach	Graßhof	Kruis
Kirchhof	Winter	Sommer
Jentsch		Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juli 1996 -  
2 BvF 2/93**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93 -  
Rn. (1 - 82), [http://www.bverfg.de/e/fs19960717\\_2bvf000293.html](http://www.bverfg.de/e/fs19960717_2bvf000293.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1996:fs19960717.2bvf000293