

Sebastian Schuh

Großvorhaben im Fokus

Möglichkeiten und Grenzen der Beschleunigung
im Allgemeinen Planfeststellungsrecht



Neue Juristische Beiträge

herausgegeben von

Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen (Ludwig-Maximilians-Universität München)

Prof. Dr. Georg Steinberg (Universität Potsdam)

Prof. Dr. Fabian Wittreck (Universität Münster)

Band 150

Zugl.: Diss., Münster, Univ., 2024

D 6

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.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Sämtliche, auch auszugsweise Verwertungen
bleiben vorbehalten.

Copyright © utzverlag GmbH · 2025

ISBN 978-3-8316-5039-2 (gebundenes Buch)

ISBN 978-3-8316-7803-7 (E-Book)

Printed in EU

utzverlag GmbH, München

089-277791-00 · www.utzverlag.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich
bitte an unsere Adresse: utzverlag GmbH · Herr
Matthias Hoffmann · Nymphenburger Straße 91 ·
80636 München · Telefon: 0049-89-27779100
oder www.utzverlag.de

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Inhaltsübersicht | 5 |
| Inhaltsverzeichnis..... | 7 |
| A. Planfeststellungsverfahren am Wirtschaftsstandort Deutschland | 17 |
| I. Dauer von Planfeststellungsverfahren als Standortfaktor für Großvorhaben..... | 17 |
| II. Diskrepanz der Dauer von Planfeststellungsverfahren zwischen Theorie und Praxis | 30 |
| III. Ergebnis mit Ziel und Gang der Untersuchung | 36 |
| B. Forderungen nach Beschleunigung..... | 38 |
| I. Kein unmittelbarer Beschleunigungsanspruch aufgrund europarechtlicher Vorgaben..... | 38 |
| II. Kein unmittelbarer Beschleunigungsanspruch aufgrund völkerrechtlicher Vorgaben..... | 42 |
| III. Erforderlichkeit der Beschleunigung aufgrund verfassungs- und einfachgesetzlicher Vorgaben | 44 |
| IV. Ergebnis | 46 |
| C. Beschleunigungsmaßnahmen der Vergangenheit..... | 48 |
| I. Historische Entwicklung des Planfeststellungsrechts unter dem Fokus der Beschleunigung..... | 48 |
| II. Ergebnis und Bedarf nach weiterer Beschleunigung | 71 |
| D. Konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung von Planfeststellungs- verfahren | 73 |
| I. Zügige Verfahren durch Ausweitung der Plangenehmigung | 73 |
| II. Verfahren und Entscheidung in einer Hand | 108 |
| III. Öffentlichkeitsbeteiligung neu denken | 114 |
| IV. Zeitliche Gestaltung des Verfahrens..... | 207 |
| V. Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen | 240 |

| | |
|---|-----|
| VI. Ergebnis | 258 |
| E. Fazit und Abschlussbetrachtung | 261 |
| Abkürzungsverzeichnis | 263 |
| Literaturverzeichnis..... | 270 |

A. Planfeststellungsverfahren am Wirtschaftsstandort Deutschland

Ein Schreiben an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg schaffte es Anfang 2021 in die Schlagzeilen. Hierin forderte die „Tesla Manufacturing Brandenburg SE“¹ den „Staat“ auf, schnellstmöglich „grundlegende Änderungen an Genehmigungs- und Raumordnungs- sowie Planungsgesetzen“² vorzunehmen. Das Schreiben des Autoherstellers stößt dabei auf unterschiedliche Resonanz. Während das damalige Bundesverkehrsministerium die Vorschläge zur Beschleunigungsbestrebung „voll und ganz“ teilte, begegnete der Brief in der Öffentlichkeit größtenteils Unverständnis, hatte doch bereits der hohe Wasserbedarf der Fabrik in der jüngsten Vergangenheit Umweltkonflikte ausgelöst³.

Dieses Schreiben sowie die unterschiedlichen Reaktionen lassen bereits erahnen, welcher Stellenwert der Dauer von Planfeststellungsverfahren am Wirtschaftsstandort Deutschland beigemessen werden kann und in welchem Spannungsverhältnis diese Bestrebungen möglicherweise stehen.

I. Dauer von Planfeststellungsverfahren als Standortfaktor für Großvorhaben

Großvorhaben unterliegen in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Bundesländern regelmäßig den Vorschriften des Planfeststellungsrechts. Dabei kann die Existenz dieses Verwaltungsverfahrens bereits an sich als Akt der Beschleunigung und Verwaltungsvereinfachung gewertet werden. Denn durch die gem. § 75 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG eintretende Genehmigungs-, Konzentra-

¹ Seit 2020 befindet sich eine große Tesla-Fabrik des Unternehmens in Grünheide im Bau. Trotz der in diesem Genehmigungsverfahren ungewöhnlichen Geschwindigkeit der zuständigen Behörden (die Staatskanzlei hatte eigens für dieses Vorhaben eine „Task-Force“ zur Beschleunigung eingerichtet) wird von Seiten des Unternehmens durch das genannte Schreiben Kritik am hiesigen Rechtssystem geübt. Siehe hierzu den Artikel von *M. Hägler* und *J. Heidmann* in der Süddeutschen Zeitung vom 9.4.2021, Ungebetene Post von Tesla, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/tesla-gigafactory-umwelthilfeklage-1.5258400?reduced=true> (26.5.2023).

² Siehe hierzu den Artikel in der SZ vom 9.4.2021, Post (Fn. 1).

³ Ebd.

tions⁴-, Gestaltungs-, Ausschluss- und Duldungswirkungswirkung⁵ sind Vorhabenträger nicht gezwungen, eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden im Rahmen der Antragstellung zu bemühen. Zudem ergeht im Ergebnis eine einheitliche Entscheidung.

Der Planfeststellungsbeschluss stellt somit mehr als eine bloße Genehmigung dar. Daher sollte die Dauer von Planfeststellungsverfahren aufgrund der erheblichen Relevanz für Großvorhaben einer eingehenderen Untersuchung zugeführt werden.

1. Das formalisierte Planfeststellungsverfahren in Deutschland

Mithilfe der Planfeststellung als besonders formalisiertes Verwaltungsverfahren „erfüllt die Verwaltung [...] einen Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers.“⁶

Im Rahmen der Zulassung von Großhaben in Deutschland wird der Exekutive hierbei die Aufgabe angetragen, für einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden öffentlichen und privaten Belangen zu sorgen⁷.

⁴ *Wittreck* bezeichnet die Vorschriften über die Planfeststellung als „Prototyp“ der Konzentrationsbestimmungen, äußert sich jedoch kritisch im Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Konzentrationsbestimmungen, was wiederum Konflikte auslösen kann, siehe hierzu *F. Wittreck*, Konzentration als Verfahrenshemmnis? Probleme der Kollision von Konzentrationsschriften im Verwaltungsrecht, in: *VerwArch* 2009, S. 71 (82, 97).

⁵ Siehe hierzu ausführlich bei *T. Uschkereit*, in: A. Pautsch/L. Hoffmann (Hrsg.), *VwVfG. Kommentar*, 2. Aufl., 2020, § 75 Rn. 4 ff.

⁶ *R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle*, *Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, 5. Aufl., 2003, § 4 Rn. 63.

⁷ Siehe *T. Mann*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, in: N.N., *Repräsentative Demokratie in der Krise?*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72, 2013, S. 546 (549); hierbei wird der Vergleich mit der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung gezogen, bei der die zuständige Behörde lediglich ein Prüfprogramm zu subsumieren hat und in ihrer Entscheidung gebunden ist.

Dennoch existiert „die“ Planfeststellung als solche nicht. Vielmehr wird die Fachplanung als „das Wirkungsfeld der Planfeststellung“⁸ bezeichnet, da die fachgesetzlichen Bestimmungen aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen für einen differenzierten Regelungsinhalt sorgen⁹.

So trifft man insbesondere im Bereich der Eisenbahnverkehrsanlagen¹⁰, des Gewässerausbaus¹¹, des Straßenbaus¹², der Personenbeförderung¹³, des Netzausbaus¹⁴, der Luftverkehrsanlagen¹⁵ u.a.¹⁶ auf planfeststellungspflichtige Vorhaben. Trotz der fachgesetzlichen Anforderungen weisen die verschiedenen Spezialregelungen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Diese hat der Gesetzgeber – der üblichen gesetzgeberischen Systematik folgend – in den Kanon der Allgemeinen Vorschriften aufgenommen und so vor die Klammer gezogen. Einschlägig sind hierbei die Planfeststellungsvorschriften in den Verwaltungsgesetzen der jeweiligen Bundesländer¹⁷, beziehungsweise die Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes¹⁸.

⁸ R. Manner, Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, 1976, S. 2.

⁹ Manner, Grundlagen (Fn. 8), S. 2.

¹⁰ Siehe § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG.

¹¹ Siehe § 68 Abs. 1 WHG.

¹² Siehe § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG.

¹³ Siehe § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG.

¹⁴ Siehe § 18 Abs. 1 NABEG.

¹⁵ Siehe § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG.

¹⁶ Siehe ferner § 9b Abs. 1 Satz 1 AtG betreffend die Endlagerstätten für radioaktive Abfälle, § 14 Abs. 1 Satz 1 WaStrG für Bundeswasserstraßen, § 43 Abs. 1 Satz 1 EnWG für bestimmte Hochspannungsleitungen und § 35 Abs. 2 Satz 1 KrWG für Deponien.

¹⁷ So z.B. in Bayern in den Art. 72 ff. BayVwVfG und in Hamburg in den §§ 72 ff. HmbVwVfG. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die einschlägigen Vorschriften für die Behörden des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG) sowie für die Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG) aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (künftig: Verwaltungsverfahrensgesetz) ergeben, wohingegen die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze eigene Regelungen zum Planfeststellungsverfahren enthalten. So legt in Bay-

Der unmittelbare Anwendungsbereich der Planfeststellung ist gem. § 72 Abs. 1 VwVfG dann eröffnet, wenn ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist¹⁹ und keine abweichenden oder weitergehenden Regelungen vorliegen²⁰. Dabei ist der Anwendungsbereich der §§ 72 ff. VwVfG jedoch nicht nur auf planfeststellungspflichtige Vorhaben beschränkt. Vielmehr bedient sich der Gesetzgeber der Normen des Planfeststellungsrechts auch in anderen Verfahren, wodurch ein erheblicher Bedeutungsgewinn der §§ 72 ff. VwVfG zu verzeichnen ist. So finden beispielsweise in Bayern im Rahmen der Ausweisung von Wasserschutzgebieten gewisse Vorschriften des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Planfeststellung (Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG) Anwendung²¹.

2. Großvorhaben am Wirtschaftsstandort Deutschland im Fokus der Öffentlichkeit

Die Vorschriften des Planfeststellungsrechts betreffen insbesondere Großvorhaben. Auch wenn der Begriff des Großvorhabens in der öffentlichen Diskussion von allen Beteiligten gerne verwendet wird, fehlt eine gesetzliche Regelung in Form einer Legaldefinition. Es handelt sich mithin um keinen „allge-

ern Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG fest, dass das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz für die Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände Anwendung findet. Entsprechende Regelungen finden sich auch in weiteren Bundesländern wie bspw. in § 1 Abs. 1 VwVfG NRW für Nordrhein-Westfalen oder in § 1 Abs. 1 Nds. VwVfG für Niedersachsen. Da die Regelungen der Länder nahezu inhaltsgleich sind und manch eine Rechtsordnung sogar auf das Bundes-VwVfG verweist (siehe für Berlin § 1 Abs. 1 VwVfGBln), werden die Ausführungen und Überlegungen dieser Arbeit an den Vorschriften des Bundes-VwVfG vorgenommen und sind auf die inhaltsgleichen Regelungen der einzelnen Bundesländer übertragbar.

¹⁸ Hier in den §§ 72 ff. VwVfG.

¹⁹ Diese Anordnung erfolgt jeweils durch die einschlägigen Fachgesetze.

²⁰ BVerwG, NVwZ 1996, 267 (269).

²¹ Gesetzestechnisch geschieht dies durch entsprechende Verweise, wie im Beispielfall der Wasserschutzgebiete durch § 51 Abs. 1 WHG, Art. 73 Abs. 1 Satz 1, Absatz 3 Satz 1 BayWG.

Neue Juristische Beiträge

herausgegeben von

Prof. Dr. Klaus-Dieter Driën (Ludwig-Maximilians-Universität München)

Prof. Dr. Georg Steinberg (Universität Potsdam)

Prof. Dr. Fabian Wittreck (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)

- Band 150: Sebastian Schuh: **Großvorhaben im Fokus** · Möglichkeiten und Grenzen der Beschleunigung im Allgemeinen Planfeststellungsrecht
2025 · 286 Seiten · ISBN 978-3-8316-5039-2
- Band 149: Daniel J. Ruhlmann: **Das verfassungsrechtliche Erbe des Freistaates Preußen von 1920 in den Landesverfassungen seiner territorialen Nachfolgestaaten in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen**
2025 · 450 Seiten · ISBN 978-3-8316-5064-4
- Band 148: Kerstin Biroth: **Datenschutzrechtliche Sperrstellung kartellrechtlicher Zugangsansprüche zu Daten** · Zur Frage des Konfliktfeldes Datenschutzrecht – Kartellrecht bei Nutzung menschlicher Information als Wirtschaftsgut
2025 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-5060-6
- Band 147: Mirela Babic: **Das Informationsfreiheitsgesetz und die Justiz**
2024 · 216 Seiten · ISBN 978-3-8316-5022-4
- Band 146: Carsten Brodersen: **Die Vereinbarkeit „religiöser Paralleljustiz“ mit den Gleichheitssätzen nach Art. 3 GG** · Unter besonderer Berücksichtigung der Privatautonomie nach Art. 2 Abs. 1 GG sowie der Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1, 2 GG
2024 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-5052-1
- Band 145: Johannes von Aulock: **Die Landesverfassung von Mecklenburg (1947)** · Im Spannungsfeld zwischen Weimar und der Sowjetunion
2024 · 326 Seiten · ISBN 978-3-8316-5028-6
- Band 144: Christian Becker: **Religiosität von Eidesformeln in deutschen Verfassungen des 19. Und 20. Jahrhunderts**
2024 · 192 Seiten · ISBN 978-3-8316-5020-0
- Band 143: Christina Doppmeier: **Untersuchung des rechtlichen Spielraums der Landesschiedsstelle nach § 18a Abs. 1 KHG und der gerichtlichen Kontrolle**
2023 · 396 Seiten · ISBN 978-3-8316-5014-9
- Band 142: Josephine Schuster: **Der strafrechtliche Schutz rechtlich bemerkter Vermögenspositionen** · Eine Analyse der höchstrichterlichen Rechtsprechung
2023 · 312 Seiten · ISBN 978-3-8316-5002-6
- Band 141: Tobias Jürgen Werner List: **Private-Equity-Investments im Gesundheitssektor** · Der grundgesetzliche Schutz von Investoren im System der gesetzlichen Krankenversicherung unter besonderer Berücksichtigung des Vertragszahnarztrechts
2022 · 290 Seiten · ISBN 978-3-8316-4984-6
- Band 140: Harasch Yakubi: **Im Spannungsfeld zwischen islamischem Fiqh und freiheitlich-demokratischer Grundordnung** · Eine Untersuchung der Kompatibilitätsfrage im Lichte des Gleichberechtigunggebots
2023 · 242 Seiten · ISBN 978-3-8316-4964-8
- Band 139: Jennifer Grafe: **Zur Strafbarkeit von Konversionsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des „Gesetzes zum Schutz vor Konversionsbehandlungen“**
2022 · 236 Seiten · ISBN 978-3-8316-4972-3

- Band 138: Franziska Meese: **Psychische Schädigungen des Tatopfers als Körperverletzung gemäß §§ 223, 229 StGB**
2021 · 170 Seiten · ISBN 978-3-8316-4945-7
- Band 137: Christian Soll: **Die Strafbarkeit von Wettbewerbsmanipulationen im E-Sport unter besonderer Berücksichtigung des Sportwettbetrugs nach § 265c StGB**
2021 · 200 Seiten · ISBN 978-3-8316-4929-7
- Band 136: Beatrix Freiin zu Knyphausen: **Das Hochschulzulassungsrecht auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand**
2021 · 220 Seiten · ISBN 978-3-8316-4913-6
- Band 135: Carl Prior: **Die Förderung des Breitbandausbaus im EU-beihilfenrechtlichen Fokus**
2021 · 222 Seiten · ISBN 978-3-8316-4907-5
- Band 134: Kai-Klemens Wehlage: **Die Anforderungen an den Sorgfaltsmaßstab von Vorstandsmitgliedern und Aufsichtsratsmitgliedern bei der Einholung externer Beratung**
2021 · 222 Seiten · ISBN 978-3-8316-4899-3
- Band 133: Alpercan Öz: **Das Spannungsverhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht des Opfers und dem strafrechtlichen Lebensschutz** · Eine Bewertung der höchstrichterlichen Rechtsprechung
2021 · 294 Seiten · ISBN 978-3-8316-4895-5
- Band 132: Dominic Reitner: **Die Kenntnis vom Steueranspruch und ihr Nachweis in der Rechtsprechung zu § 370 AO**
2020 · 162 Seiten · ISBN 978-3-8316-4887-0
- Band 131: Ramona Seufer: **Fiskalentstrickung als Strukturproblem im Binnenmarkt**
2019 · 254 Seiten · ISBN 978-3-8316-4832-0
- Band 130: Anja Lausberg: **Voraussetzungen und Rechtsfolgen der unzulässigen Begünstigung von Betriebsratsmitgliedern**
2019 · 508 Seiten · ISBN 978-3-8316-4805-4
- Band 129: Juliane Gröper: **The Mutual Agreement Procedure in International Taxation** · The Need for Procedural and Administrative Rules
2019 · 246 Seiten · ISBN 978-3-8316-4809-2
- Band 128: Katharina Schmitt: **Das österreichische ÄsthOpG als Vorbild für Deutschland?** · Eine vergleichende Untersuchung zu rechtlichen Anforderungen an die Durchführung von Schönheitsoperationen und ästhetischen Behandlungen
2019 · 406 Seiten · ISBN 978-3-8316-4802-3
- Band 127: Jonathan Möller: **Die Einführung von Volksgesetzgebung in das Grundgesetz mit Blick auf Quoren und Finanzierung**
2019 · 336 Seiten · ISBN 978-3-8316-4793-4
- Band 126: Florian Jacobi: **Steuerhinterziehung durch aktives Tun und durch Unterlassen**
2019 · 174 Seiten · ISBN 978-3-8316-4791-0
- Band 125: Erne Jessica Meise: **Steuerpublizität bei natürlichen Personen**
2019 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-4789-7
- Band 124: Silvio Schulze: **Daten als Kreditsicherungsmittel mit Bestand in der Insolvenz**
2019 · 274 Seiten · ISBN 978-3-8316-4786-6
- Band 123: Britta Janina Lewendel-Harde: **Geschlossene Stromverteilernetze im EnWG 2011 – Neue Optionen für Betreiber bisheriger Objektetze**
2019 · 234 Seiten · ISBN 978-3-8316-4741-5

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
utzverlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de