

**Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht**

Band 29

Die vorläufige Anordnung

Ein praktikables Instrument zur Beschleunigung?

**Eine verwaltungsrechtliche und
verwaltungswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel
der Verkehrsweginfrastruktur des Bundes**

Von

Maximilian Roth



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN ROTH

Die vorläufige Anordnung

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von Markus Ludwigs und Patrick Hilbert

Band 29

Die vorläufige Anordnung

Ein praktikables Instrument zur Beschleunigung?

Eine verwaltungsrechtliche und
verwaltungswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel
der Verkehrsweginfrastruktur des Bundes

Von

Maximilian Roth



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen
hat diese Arbeit im Jahre 2024 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

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 2198-0632

ISBN 978-3-428-19459-9 (Print)

ISBN 978-3-428-59459-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Justus-Liebig-Universität Gießen, wurde im September 2023 eingereicht und im Wintersemester 2024/2025 vom Fachbereich 01 – Rechtswissenschaft – als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im Dezember 2024 statt. Gesetzliche Änderungen konnten bis einschließlich Dezember 2024 berücksichtigt werden.

Von ganzem Herzen danken möchte ich meinem Doktorvater und Erstgutachter, Herrn Professor Dr. Franz Reimer. Er hat mich seit 2017 zunächst als studentische Hilfskraft und danach ab 2021 bis 2023 als wissenschaftlicher Mitarbeiter weit über das übliche Maß hinaus akademisch gefördert, mich zur Erstellung dieser Arbeit ermutigt und mir für die Fertigstellung großen Freiraum eingeräumt. Darüber hinaus stand er mir jederzeit mit einem offenen Ohr für Rückfragen, auch abseits des Juristischen, zur Verfügung. Auch die vielfältigen Tätigkeiten an seinem Lehrstuhl habe ich stets als erfrischend und bereichernd empfunden. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Professor Dr. Georg Hermes für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine kritisch-konstruktiven Hinweise. Allen Mitwirkenden des Doktorandenkolloquiums der drei Professuren der Hein-Heckroth-Straße 5 in Gießen, welches immer wieder an entscheidenden Punkten neue Impulse für die Arbeit setzen konnte, sei ein weiterer Dank ausgesprochen. Auch gebührt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Planfeststellungsbehörden und Vorhabenträger, die Anfang 2022 an meiner empirischen Untersuchung teilgenommen haben und so einen Einblick in die Verwaltungspraxis gewährten, Dank. Für fruchtbaren Austausch zu Fragen der Empirie und Erhebungsmethodik danke ich Frau Professorin Dr. Julia Weichel und Frau Dr. Julia Lefèvre.

Dank aussprechen möchte ich auch der Hanns-Seidel-Stiftung für die großzügige Förderung als Promotionsstipendiat – nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern insbesondere für die mannigfaltige ideelle Förderung im Dienst von Demokratie, Frieden und Entwicklung. Dem Verlag und den Herausgebern, Herrn Professor Dr. Markus Ludwigs und Herrn Professor Dr. Patrick Hilbert, danke ich für die außerordentlich zügige und unkomplizierte Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Weiterhin bedanke ich mich bei zweien meiner Kollegen und Freunde: Bei Leo Müller, der mit heiteren Momenten, lebenswichtiger Kaffeeversorgung und durch den fachlichen Austausch zu späteren Stunden im „Hexenhäuschen“ zur Realisierung der Arbeit beitrug. Und bei Dr. Marius Danne, der mit konzeptionellen und methodischen Ratschlägen die Arbeit bereicherte und mit Ausflügen in den Westen der Republik für wichtigen Ausgleich sorgte. Der größte Dank gilt meiner Ehefrau

Katharina, die mir nicht nur stets den Rücken freihielt, während sie selbst an ihrer Dissertation arbeitete, sondern auch mit ihrer umweltrechtlichen Expertise dankenswerterweise den Finger in so manche Wunde legte und der auf diese Weise ein maßgeblicher Anteil am Erfolg meiner Arbeit beizumessen ist. Zuletzt danke ich meinen Eltern. Sie haben mir das Studium erst ermöglicht und mich auf meinem bisherigen Lebensweg vorbehaltlos unterstützt und gefördert. Durch ihren festen Rückhalt, ihren motivierenden Zuspruch und ihre grenzenlose Liebe haben sie im Hintergrund entscheidend zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Schwerin, im Dezember 2024

Maximilian Roth

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Standortbestimmung	37
A. Ausgangsbeobachtung	37
B. Wirkung der vorläufigen Anordnung: Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots	41
C. Plakative Erwartungen	41
D. Forschungsstand und Forschungsdefizit	43
E. Gang der Untersuchung	45

Zweiter Teil

Einordnungen, Abgrenzungen und Phänomenologie	49
A. Verkehrswegeinfrastruktur und Beschleunigungsgesetzgebung	49
I. Der BVWP als Ausgangspunkt der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes	49
II. Ursachen im geltenden Recht für als langwierig empfundene Planungsverfahren	51
III. Tradierte Instrumente zur Beschleunigung der Bundesverkehrswegeplanung	69
B. Begriffliche Annäherung	84
I. Typisierende Annäherung: Einstweilige Verwaltungsentscheidung	84
II. Abgrenzung zu anderen Instrumenten	87
III. Die Zulassung des vorzeitigen Beginns	96
IV. Vorläufige Anordnungen im sonstigen Fachrecht	109
C. Phänomenologie der vorläufigen Anordnung	111
I. Entstehungs- und Veränderungsgeschichte im WaStrG	111
II. Entstehungs- und Veränderungsgeschichte der vorläufigen Anordnung im Jahr 2018	119
III. Änderungen durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2023	126
IV. Erwartungen	126
V. Befürchtungen und Kritik	130
VI. Einfügung in weitere Fachrechte	133

Dritter Teil

Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung	136
A. Rechtstatsachenforschung zur vorläufigen Anordnung	136
I. Grund und Anlass der Erhebung	136
II. Gesetzgeberische Behauptungen und Anwendungsumfang	138
III. Anlass und Durchführung der empirischen Erhebung	138
B. Erkenntnisse	139
I. Tatsächlicher Anwendungsbereich	139
II. Formelle Voraussetzungen	141
III. Materielle Voraussetzungen	143
IV. Umgang mit den Rechtsfolgen	145
V. Praktikables Instrument?	146
VI. Verbesserungen innerhalb der Norm	147
VII. Hauptprobleme im Planfeststellungsverfahren	147
VIII. Zwischenergebnis	148

Vierter Teil

Rahmenbedingungen	149
A. Supra- und transnationale Rahmenbedingungen	149
I. Aarhus-Konvention	149
II. Primärrecht	152
III. Sekundärrecht	154
B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	163
I. Staatliche Verkehrswegeinfrastrukturverantwortung	163
II. Gesetzgebungskompetenzen	167
III. Verwaltungskompetenzen	170
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorbehalt des Gesetzes	183
V. Rechtssicherheit	185
VI. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Art. 20a GG	186
VII. Grundrechtsschutz durch bzw. im Verwaltungsverfahren	188
VIII. Eigentumsgarantie, Art. 14 GG	190
IX. Effektiver Rechtsschutz, Art. 19 Abs. 4 GG	193
C. Zwischenergebnis	198

Fünfter Teil

Dogmatische Rekonstruktion der vorläufigen Anordnung	199
A. Formelle Voraussetzungen	199
I. Zuständigkeit	199
II. Verfahren	200
III. Form	260
B. Materielle Voraussetzungen	271
I. Reversibilität	271
II. Öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn	283
III. Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers im Planfeststellungsverfahren (Prognose)	291
IV. Die nach § 74 Abs. 2 VwVfG zu berücksichtigenden Interessen	313
V. Besonderheiten in § 14 Abs. 2 WaStrG	318
C. Regelungsgegenstand: Vorbereitende Maßnahmen und Teilmaßnahmen	323
I. Vorbereitende Maßnahmen	324
II. Teilmaßnahmen	325
III. Rechtspraxis	327
D. Rechtsfolge: Ermessen	327
I. Ermessens- oder planerische Abwägungsentscheidung?	327
II. Grundlagen einer Ermessensentscheidung bei der vorläufigen Anordnung	330
III. Entschließungsermessen	333
IV. Auswahlermessen	333
V. Kein intendiertes Ermessen	336
VI. Kopplungsvorschrift	336
VII. Rechtspraxis: Verwaltungsvorschriften und verwaltungswissenschaftliche Unter- suchung	338
VIII. Praktikabilitätsabwägungen	339
E. Festzulegende Auflagen	340
I. Bereits vom Vorhabenträger beantragte Schutzmaßnahmen	340
II. Zwingende Rechtsvorschriften und planerische Abwägungsentscheidung	341
III. Rechtsnatur	343
IV. Rechtsfolgen	343
V. Praktikabilitätsabwägungen	343

F. Wiederherstellung des früheren Zustands	344
I. Wiederherstellungspflicht nach FStrG und AEG	344
II. Wiederherstellungspflicht nach WaStrG	350
III. Rechtspraxis	351
IV. Praktikabilitätserwägungen	352
G. Entschädigungspflicht	352
I. Entschädigungspflicht nach FStrG und AEG	352
II. Entschädigungspflicht nach WaStrG	356
III. Rechtspraxis	358
IV. Praktikabilitätserwägungen	358
H. Naturschutzrechtliche Verursacherpflichten	359
I. Anwendbarkeit	359
II. Rechtsfolgenkaskade des § 15 BNatSchG	362
I. Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung	366
I. Der Erlass einer vorläufigen Anordnung als Verwaltungsakt	367
II. Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung	369
J. Gebührenentscheidung	376

Sechster Teil

Rechtsschutz gegen die vorläufige Anordnung	378
A. Vorhabenträger	378
I. Statthafte Rechtsbehelfe	378
II. Klage- bzw. Antragsbefugnis	379
B. Von der vorläufigen Anordnung Drittbetroffene	379
I. Statthafte Rechtsbehelfe	379
II. Erledigung	381
III. Klage- bzw. Antragsbefugnis	381
C. Naturschutz-/Umweltvereinigungen	386
I. Rechtsbehelfe nach dem UmwRG	387
II. Naturschutzrechtliche Verbandsklage, § 64 Abs. 1 BNatSchG	398
III. Klage- bzw. Antragsbefugnis	400

D. Gemeinden und Gemeindeverbände	401
I. Planungshoheit und Selbstgestaltungsrecht	401
II. Gemeindliches Eigentum	402
III. Beeinträchtigung gemeindlicher Einrichtungen	403
IV. Anhörungsrecht nach Fachrecht	403
E. Sonstiges Prozessrecht	404
I. Kein Vorverfahren und keine aufschiebende Wirkung	404
II. Gerichtszuständigkeit	404
III. Klage- und Antrags(begründungs)frist	405
IV. Beiladung	406
F. Praktikabilitätsabwägungen	407

Siebter Teil

Potenziale und Grenzen der vorläufigen Anordnung	409
A. Potenziale	409
I. Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots	409
II. Typische Anwendungsfelder und Beschleunigungspotenzial	409
III. Praktikable Elemente <i>de lege lata</i>	414
B. Grenzen	416
I. Spannungsfelder der vorläufigen Anordnung	416
II. Rechtliche Grenzen	432
III. Praktikabilitätsdefizite <i>de lege lata</i>	435

Achter Teil

Die vorläufige Anordnung <i>de lege ferenda</i> – ein Gesetzgebungsvorschlag	448
A. Praktikabilität steigern durch verständlicheres Recht	448
I. Verständlichkeitsmaxime nach geltendem Recht	448
II. Notwendigkeit von verständlichen und praktikablen Gesetzen	449
III. Anforderungen an verständliche Gesetzestexte	450
B. Regelungsvorschlag	454

C. Das VwVfG als ordnungsstiftende Kodifikation	456
I. Vorbemerkung	456
II. Rechtszersplitterung beheben	457
III. Das VwVfG als ordnungsstiftende Kodifikation	458
D. Kurzbegründung zum Regelungsvorschlag	462
I. Einfügung als § 73a VwVfG und Verweisungen	462
II. Überschrift	463
III. Formelle Voraussetzungen	463
IV. Materielle Voraussetzungen	465
V. Rechtsfolgen	466
VI. Rechtsschutz	467
 Literaturverzeichnis	 468
Stichwortverzeichnis	509

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Standortbestimmung	37
A. Ausgangsbeobachtung	37
B. Wirkung der vorläufigen Anordnung: Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots	41
C. Plakative Erwartungen	41
D. Forschungsstand und Forschungsdefizit	43
E. Gang der Untersuchung	45

Zweiter Teil

Einordnungen, Abgrenzungen und Phänomenologie	49
A. Verkehrswegeinfrastruktur und Beschleunigungsgesetzgebung	49
I. Der BVWP als Ausgangspunkt der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes	49
1. Verkehrspolitische Gesamtstrategie	50
2. Bedeutung	51
II. Ursachen im geltenden Recht für als langwierig empfundene Planungsverfahren	51
1. Iterativer Planungsprozess (Planungsstufen)	51
2. Planfeststellungspflichtigkeit eines Vorhabens	53
3. Umfang der Planunterlagen	54
4. Öffentlichkeitsbeteiligung im Anhörungsverfahren	57
a) Fristen zur Auslegung und Stellungnahme	57
b) Erörterungstermin	58
aa) Ablauf des Erörterungstermins	58
bb) Kritik am Erörterungstermin	59
cc) Verzichtsmöglichkeit	60
c) Verfahrensvorschriften nach dem UVPG	60
5. Von der Papier- und Schriftform zur Digitalisierung	61
a) Planeinreichung	61
b) Öffentlichkeitsbeteiligung und Bekanntgabe	62
c) Vereinzelte Normen mit elektronischem Bezug	62

d) Schub durch die COVID-19-Pandemie	63
e) Digitalisierungsbestrebungen im WaStrG, FStrG, AEG und VwVfG ..	63
6. Umfang, Anforderungen und Unklarheiten des Prüfprogramms im Entscheidungungsverfahren	63
7. Rechtszersplitterung	66
8. Inanspruchnahme fremder Grundstücke	66
9. Klageverfahren?	67
III. Tradierte Instrumente zur Beschleunigung der Bundesverkehrswegeplanung ..	69
1. Beschleunigung als Rechtsbegriff	69
a) Traditioneller Begriff der Rechtssprache	70
b) „Beschleunigung“ im Fachplanungsrecht	71
2. Entwicklung der Beschleunigungsgesetzgebung	71
a) Verfahrensverzahnung von vorbereitenden Planungsstufen	72
b) Digitalisierung des Planfeststellungsverfahrens	73
aa) Aus Anlass der COVID-19-Pandemie	73
bb) Digitalisierung in den Verkehrswegerechten des Bundes	74
c) Verfahrensstraffung im Anhörungsverfahren	74
d) Verspätung: Präklusionsregelungen	75
e) Zulassungsebene: Plangenehmigung	76
f) Verfahrensprivatisierung	76
aa) Projektmanager	76
bb) Private Unternehmen	77
g) Verfahrensverzicht	78
aa) Verzicht auf den Erörterungstermin	78
bb) Verzicht auf Planfeststellung bzw. Plangenehmigung	78
(1) Unwesentliche Änderungen	79
(2) Sonderrecht für die Schiene	79
(3) Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe 2021	79
(4) Sonderrecht für Erneuerungen von Brückenbauwerken	80
h) Vorzeitige und Vorläufigkeitsentscheidungen	80
aa) Vorzeitige Besitzeinweisung	81
bb) Vor-vorzeitige Besitzeinweisung	81
3. Einordnung der vorläufigen Anordnung: ein Teilchenelement der Beschleunigungsgesetzgebung	82
a) Selbstvollzug und Umsetzung durch die Verwaltung	82
b) Einordnung in das Planfeststellungsverfahren	82
c) Erste Erkenntnis	83
d) Erste Praktikabilitätszweifel	83

B. Begriffliche Annäherung	84
I. Typisierende Annäherung: Einstweilige Verwaltungsentscheidung	84
1. Rechts- und Ermächtigungsgrundlagen im öffentlichen Recht	84
2. Grundstrukturen	86
II. Abgrenzung zu anderen Instrumenten	87
1. Gerichtliche Zwischenentscheidungen	87
2. Gestufte Verfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung	88
3. Entscheidung unter Vorbehalt	89
4. Zusage und Zusicherung	90
5. Vorzeitige Besitzeinweisung	90
6. Duldung von Vorarbeiten	91
a) Anknüpfungspunkt: Planaufstellungsverfahren	91
b) Abgrenzungskriterien zur Vorhabendurchführung	92
c) Systematischer Vergleich	93
d) Gesetzgeberische Zuweisung von weiteren einzelnen Maßnahmen als Vorarbeiten	94
e) Unterschiedliche Begriffe zu „Vorarbeiten“	95
III. Die Zulassung des vorzeitigen Beginns	96
1. Fachrechte und Regelungsgegenstand	96
2. Normzweck	98
3. Terminologische Unterschiede	98
4. Identische Voraussetzungen	98
5. Gesonderte Voraussetzungen	100
a) Antragserfordernis	100
b) Sicherheit	100
c) Zeitraum	100
d) Irreversible Maßnahmen	101
e) Nicht wiedergutzumachende Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht zu besorgen	101
f) Notwendige private Rechte	102
g) Berücksichtigung von Stellungnahmen	103
6. Rechtsfolgen	103
7. Wirkungen des vorzeitigen Beginns	104
8. Unterschiede durch Entscheidungstyp im Hauptverfahren	105
9. Schlussfolgerung	105
10. Verhältnis zur vorläufigen Anordnung	106
a) Terminologische unterschiedliche Überschriften	107
b) Historische Orientierung	108
c) Ergebnis	109

IV.	Vorläufige Anordnungen im sonstigen Fachrecht	109
1.	Vorläufige Anordnungen im Flurbereinigungsrecht	109
2.	Vorläufige Anordnung nach Wasserrecht	110
3.	Vorläufige Anordnung im sonstigen Gefahrenabwehrrecht	111
4.	Vorläufige Anordnung nach § 72 EnWG und § 207 TKG	111
C.	Phänomenologie der vorläufigen Anordnung	111
I.	Entstehungs- und Veränderungsgeschichte im WaStrG	111
1.	Einführung in § 14 Abs. 2 WaStrG	112
2.	Normänderungen	113
a)	Änderung durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz	113
b)	Änderung durch das PlVereinfG	114
c)	Änderung durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung	115
d)	Änderungen durch das IPIBG	115
e)	Änderung durch das PlVereinhG	115
f)	Änderung durch die Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung	116
g)	Änderung durch das WSV-Zuständigkeitsanpassungsgesetz	116
h)	Änderungen durch Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2018	116
i)	Änderungen durch Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2023	117
3.	Normvergleich: Ursprungsfassung versus heutige Fassung	117
a)	Formale Änderungen	117
b)	Materielle Änderungen	118
c)	Rechtsschutz(verkürzungen)	118
4.	Praktikabilitätserwägungen	119
II.	Entstehungs- und Veränderungsgeschichte der vorläufigen Anordnung im Jahr 2018	119
1.	Referentenentwurf	120
a)	§ 14 Abs. 2 WaStrG-E	120
b)	Einfügung in das FStrG und AEG	120
2.	Kabinetentwurf	121
3.	Erste Lesung im Deutschen Bundestag	122
4.	Änderungen durch den Verkehrsausschuss	122
a)	Systematik	122
b)	Reversibilität	123
c)	Prognose	123
d)	Bloß redaktionelle Änderungen?	123
5.	Zweite und dritte Lesung im Deutschen Bundestag	124
a)	Endgültige Fassung	124
b)	Erfolglose Entschließungsanträge	125

6. Bundesrat	125
7. Ausfertigung und Verkündung	125
III. Änderungen durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2023	126
IV. Erwartungen	126
1. Aus dem Koalitionsvertrag 2018–2021	126
2. Strategiepapier Planungsbeschleunigung 2017	127
3. Gesetzentwurf der Bundesregierung	127
4. Aus der Länder-, Verbands- und Expertenanhörung	128
5. Nationaler Normenkontrollrat	129
V. Befürchtungen und Kritik	130
1. Keine Orientierung am Formulierungsvorschlag der Länderfachgruppe ...	130
2. Keine Orientierung am „vorzeitigen Beginn“	131
3. Interpretation der vorbereitenden Maßnahmen	131
4. Rechtszersplitterung	131
5. Schaffung vollendeter Tatsachen, insbesondere durch Teilmaßnahmen ...	132
6. Realisierung ohne Zugriff auf fremde Grundstücke	132
7. Kostenrisiko und Haushaltsgrundsätze	132
8. Fraglicher Zeitgewinn durch „Klagerisiko“	133
VI. Einfügung in weitere Fachrechte	133
1. Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)	133
2. Personenbeförderungsgesetz (PBefG)	134
3. Straßengesetze der Länder	134
4. Sonstiges Landesrecht	135

Dritter Teil

Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung	136
A. Rechtstatsachenforschung zur vorläufigen Anordnung	136
I. Grund und Anlass der Erhebung	136
II. Gesetzgeberische Behauptungen und Anwendungsumfang	138
III. Anlass und Durchführung der empirischen Erhebung	138
B. Erkenntnisse	139
I. Tatsächlicher Anwendungsbereich	139
1. Anwendungsumfang und Kenntnis	139
2. Maßnahmen	140
3. Bearbeitungsdauer	141

II.	Formelle Voraussetzungen	141
1.	Antragserfordernis	141
2.	Anhörung	142
3.	Bekanntgabe	142
4.	Wegfall des Zustimmungserfordernisses des BMVI	142
III.	Materielle Voraussetzungen	143
1.	Reversibilität	143
2.	Öffentliches Interesse bzw. Wohl der Allgemeinheit	143
3.	Prognose	144
4.	Zu wahrende Interessen und festzulegende Auflagen	145
IV.	Umgang mit den Rechtsfolgen	145
1.	Ermessensausübung	145
2.	Wiederherstellungs- und Entschädigungsrisiko	145
3.	Klagerisiko	146
V.	Praktikables Instrument?	146
VI.	Verbesserungen innerhalb der Norm	147
VII.	Hauptprobleme im Planfeststellungsverfahren	147
VIII.	Zwischenergebnis	148

Vierter Teil

	Rahmenbedingungen	149
A.	Supra- und transnationale Rahmenbedingungen	149
I.	Aarhus-Konvention	149
1.	Öffentlichkeitsbeteiligung	150
2.	Zugang zu Gericht	151
II.	Primärrecht	152
1.	Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V)	152
2.	Umweltschutz	153
III.	Sekundärrecht	154
1.	TEN-V-Verordnung	154
2.	TEN-V RL	156
3.	UVP-RL	157
a)	Gehemmigungs- und UVP-Pflicht	158
b)	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	158
c)	Zugang zu einem Überprüfungsverfahren	159
d)	Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	159

4. FFH-RL	159
a) Gebietsschutz	160
b) Artenschutz	160
5. Vogelschutz-RL	161
6. WRRL	162
B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	163
I. Staatliche Verkehrswegeinfrastrukturverantwortung	163
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	164
2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	166
II. Gesetzgebungskompetenzen	167
1. Vorläufige Anordnung im WaStrG	167
2. Vorläufige Anordnung im FStrG	167
a) Kein Rückgriff auf Art. 90 Abs. 2 Satz 6 GG	167
b) Rückgriff auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	168
3. Vorläufige Anordnung im AEG	169
III. Verwaltungskompetenzen	170
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	170
a) Bundeswasserstraßen	170
b) Bundesfernstraßen	170
aa) Bundesautobahnen	171
bb) Sonstige Bundesstraßen	171
cc) „Verwaltung“	172
c) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	172
2. Auswirkungen für die vorläufige Anordnung	173
a) Umsetzung in der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes	173
aa) Bundeswasserstraßen	173
bb) Bundesfernstraßen	173
cc) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	176
b) Identität von Planfeststellungsbehörde und Vorhabenträger?	182
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorbehalt des Gesetzes	183
1. Verfassungsrechtlicher Maßstab	183
2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	184
a) Planfeststellungsbeschluss – a maiore ad minus?	184
b) Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage	185
V. Rechtssicherheit	185
1. Verfassungsrechtlicher Maßstab	185
2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	186

VI.	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Art. 20a GG	186
1.	Verfassungsrechtlicher Maßstab	186
2.	Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	188
VII.	Grundrechtsschutz durch bzw. im Verwaltungsverfahren	188
1.	Verfassungsrechtlicher Maßstab	188
2.	Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	190
VIII.	Eigentumsgarantie, Art. 14 GG	190
1.	Verfassungsrechtlicher Maßstab	190
2.	Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	191
IX.	Effektiver Rechtsschutz, Art. 19 Abs. 4 GG	193
1.	Verfassungsrechtlicher Maßstab	193
2.	Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung	195
a)	Bloßer Schutz subjektiver Rechte	195
b)	Einstweiliger Rechtsschutz	195
c)	Das BVerwG als Erst- und Letztinstanz	196
d)	Verzögerung in der Bauausführung?	197
e)	Zwischenergebnis	198
C.	Zwischenergebnis	198

Fünfter Teil

	Dogmatische Rekonstruktion der vorläufigen Anordnung	199
A.	Formelle Voraussetzungen	199
I.	Zuständigkeit	199
II.	Verfahren	200
1.	Selbständiges oder unselbständiges Verwaltungsverfahren	200
a)	Normtext des § 9 VwVfG	201
b)	Regelungsgehalt des § 9 VwVfG	201
c)	Widerspruch zum Beschleunigungsgedanken?	201
d)	Lösung durch ein „Verfahrensermessen“?	202
e)	Regelungen des vorzeitigen Beginns	203
f)	Kein „förmliches Verfahren“	204
g)	Rechtsschutz	204
h)	Keine Einschränkung aufgrund Vorläufigkeit	205
i)	Zwischenergebnis	205
j)	Rechtsfolgen des selbständigen Verwaltungsverfahrens	206
2.	Antrag	206

a) Antragserfordernis?	206
aa) Kein Erfordernis nach dem Wortlaut	206
bb) Kein Erfordernis aus Beschleunigungsgründen	207
cc) Erfordernis nach Auslegung des VwVfG und Fachrechts	207
(1) Vergleich durch Antrag auf Planfeststellung?	207
(2) Antragserfordernis durch Auslegung des Fachrechts	207
(a) Parallele zum Planfeststellungsverfahren	208
(b) Finanzielles Risiko des Vorhabenträgers	208
(c) Dispositionsmaxime zugunsten des Vorhabenträgers	209
(d) Neutralität der Planfeststellungsbehörde	209
(e) Annahme des Gesetzgebers: Antragserfordernis	210
dd) Beschränkung der Offizialmaxime durch Verwaltungsvorschriften	211
ee) Rechtspraxis	213
ff) Zwischenergebnis und Praktikabilitätserwägungen	213
gg) Rechtsfolgen einer von Amts wegen erlassenen vorläufigen Anord-	
nung	214
b) Antragstellung	214
3. Akzessorietät zum Planfeststellungsverfahren	215
a) Taugliche Anknüpfungsgegenstände	215
aa) Planfeststellungsverfahren	215
bb) Plangenehmigungsverfahren	216
cc) Änderungs- und Ergänzungsverfahren	217
(1) Planänderungsverfahren nach § 73 Abs. 8 VwVfG	217
(2) Planänderungsverfahren nach § 76 Abs. 1, 3 VwVfG	217
(3) Planergänzung und ergänzendes Verfahren	218
(a) Normtext	219
(b) Verbindung zum ursprünglichen Planfeststellungsverfahren	219
(c) Beschleunigungseffekt	219
(d) Zwischenfazit	220
dd) Vorbehaltsanordnung nach § 74 Abs. 3 VwVfG	220
b) Frühestmöglicher Zeitpunkt der Antragstellung	221
c) Spätester Zeitpunkt der Antragstellung	222
4. Beteiligte i. S. d. § 13 VwVfG	223
a) Vorhabenträger	223
b) Hinzuzuziehende	223
aa) Allgemeines	223
bb) Übertragung auf die vorläufige Anordnung	225
c) Naturschutz- und Umweltvereinigungen als Beteiligte nach § 13 VwVfG?	226
d) Wirkungen der Beteiligung	228

5. Besondere Beteiligungs- bzw. Mitwirkungsrechte für Umwelt-/Naturschutz- vereinigungen?	228
a) Bundesrecht	228
aa) Fachrecht: Vorläufige Anordnung	228
bb) Naturschutzrecht: § 63 BNatSchG	229
b) Landesrecht	230
6. Anhörung nach Fachrecht	231
a) Gemeinde(n)	231
b) Gemeindeverbände	232
c) Anhörung in den Stadtstaaten	233
d) Zuständige Landesbehörde, § 14 Abs. 2 Satz 1 WaStrG	234
e) Anliegerbegriff	235
f) Betroffenenbegriff	235
aa) Betroffener i. S. d. Planfeststellungsrechts	236
bb) Betroffener nach allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht	236
g) Rechtspraxis	237
7. Anhörung nach § 28 VwVfG	237
a) Abschließendes Fachrecht?	237
b) Verfassungsrechtliche Wertung der Anhörung	238
c) Rechtspraxis	239
8. Beteiligungsrecht nach § 17 Abs. 1 BNatSchG	239
9. Einvernehmen nach § 14 Abs. 3 WaStrG	240
a) Einvernehmen – eine Begriffsdefinition	240
b) Rechtswidrigkeit bei fehlendem Einvernehmen	241
c) Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens	241
d) Frist	242
e) Belange der Landeskultur und der Wasserwirtschaft	242
10. Umweltverträglichkeitsprüfung	243
a) Keine Anordnung im Fachrecht	243
b) Anordnung durch das UVPG?	243
aa) Der Begriff des „Vorhabens“	243
bb) „Zulassungsentscheidung“	244
cc) Anordnung durch § 29 Abs. 1 UVPG?	245
dd) Anordnung über den Umweltschutzgedanken der UVP?	245
c) Ausnahme bei Umgehung der UVP	246
d) Vergleich: UGB-Entwürfe 1997 und 2008	246
aa) UGB-KomE 1997	247
bb) UGB I 2008	247

e) Zwischenergebnis	248
f) Besonderheit bzw. Ausnahme	248
11. FFH-Verträglichkeitsprüfung	249
a) Normtextliche Vorgaben	249
b) Anordnung durch § 34 BNatSchG?	249
c) Schutzzweck der FFH-Verträglichkeit	251
d) Materielle Tatbestandsvoraussetzungen	251
e) Abgrenzung zur UVP	251
f) Erhebliche Beeinträchtigung	253
aa) Vorprüfung	253
bb) Verträglichkeitsprüfung i. e. S.	254
g) Zwischenergebnis	255
12. Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	255
13. Kein Zustimmungserfordernis	256
14. Praktikabilitätserwägungen	257
a) Selbständiges Verfahren	257
b) Antragserfordernis	257
c) Tauglicher Anknüpfungspunkt	258
d) Anlieger- und Betroffenenbegriff	259
e) Behördliche Zustimmungserfordernisse	259
f) Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP	259
g) FFH-Verträglichkeitsprüfung	259
III. Form	260
1. Schriftformerfordernis	260
a) Zweckmäßigkeit, § 10 Satz 2 VwVfG und Zustellungs-/Bekanntgabe- form	260
b) Rechtssicherheit und Rechtsklarheit	261
c) Folge: Begründungspflicht	261
2. Zustellung bzw. Bekanntmachung	261
a) Kumulative versus fakultative Möglichkeiten	261
b) Zustellung	262
c) Ortsübliche öffentliche bzw. ortsübliche bzw. öffentliche Bekannt- machung	262
aa) Vergleich zum Planfeststellungsrecht	263
bb) Vorläufige Anordnung im Gefüge des Planfeststellungsrechts	263
cc) Regelungen zum vorzeitigen Beginn	264
d) Kenntnisaufnahme als Funktion einer Bekanntmachung	264
e) Widersprüchliche Gesetzesbegründungen	265

f) Zwischenergebnis	265
g) Öffentliche Bekanntmachung im Internet, § 27a VwVfG	266
3. Adressaten	268
a) Anliegerbegriff	268
b) Beteiligte	268
c) Gemeinsamkeiten und Unterschiede	269
4. Rechtspraxis	269
5. Praktikabilitätserwägungen	270
B. Materielle Voraussetzungen	271
I. Reversibilität	271
1. Wörtliches Verständnis	271
2. Beschleunigungszweck versus vollendete Tatsachen	271
a) Faktische Präjudizierung bzw. Selbstbindung	272
b) Ökologische Funktionen und Wirkungen	274
c) Vergleich zu § 57b Abs. 1 Nr. 2 BBergG	275
d) Reversibilität ökologischer Funktionen	275
e) Besonderheiten bei der Wirkungsbetrachtung	276
f) Teleologische Reduktion der Reversibilität auf Teilmaßnahmen?	276
3. Verhältnis zur Wiederherstellungs- und Entschädigungspflicht	277
4. Keine irreversiblen Maßnahmen?	278
5. Reversibilität im Gesetzgebungsverfahren	278
a) Gesetzesbegründung	278
b) Ausschussberatung	278
6. Maßstab nach den Verwaltungsvorschriften	279
7. Vereinbarkeit mit sonstigem Recht	280
8. Rechtspraxis	280
a) Bundeswasserstraßen	281
b) Bundesfernstraßen	281
c) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	281
d) Erkenntnisse	282
9. Zwischenergebnis	282
10. Praktikabilitätserwägungen	282
II. Öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn	283
1. Vorzeitigkeit	283
2. Öffentliches Interesse	283
a) Unbestimmter Sammel- und Rechtsbegriff	284
b) Abgrenzungen	284
c) Verhältnis zum Planfeststellungsverfahren	284

d) Zeitgewinn	285
e) Unionsrechtliche Verpflichtungen	285
f) Volkswirtschaftliche Belange	286
g) Einordnung innerhalb der Bedarfsgesetze	287
h) Einflüsse des Umwelt- und Naturschutzes	287
i) Gewährleistung des fließenden Verkehrs	287
j) Gefahrenabwehr	287
k) Gewichtung durch den Gesetzgeber	288
l) Einschränkung aufgrund selbstverschuldeten Zeitverzugs?	289
3. Bestehen des öffentlichen Interesses	289
4. Rechtspraxis	290
5. Praktikabilitätserwägungen	290
III. Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers im Planfeststellungsverfahren (Prognose)	291
1. Anforderungen an die anzustellende Prognose	291
a) Prüfungsumfang	292
b) Prüftiefe	293
2. Prognosebasis	294
a) Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung	296
aa) Ablauf der Einwendungs- und Stellungnahmefrist	296
bb) Ausnahmen vom Ablauf der Einwendungs- und Stellungnahme- frist	297
cc) Abschluss des Erörterungstermins	298
dd) Stellungnahme der Anhörungsbehörde	299
ee) Besonderheiten bei der Plan- bzw. Unterlagenänderung	299
ff) Besonderheiten im ergänzenden Verfahren und der Planergänzung	300
gg) Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens, § 76 VwVfG	300
hh) Zwischenergebnis	301
b) UVP	301
aa) Scoping ausreichend?	302
bb) UVP-Bericht und Öffentlichkeitsbeteiligung nötig?	302
cc) Zusammenfassende Darstellung nach § 24 Abs. 1 UVPG erforder- lich?	303
dd) Zwischenergebnis	304
c) FFH-Verträglichkeitsprüfung	304
3. Prognoseschluss	305
4. Wirkung der Prognose: Vorläufigkeitsentscheidung	305
5. Einordnung der Prognose als formelles und materielles Tatbestandsmerkmal	306
6. Gerichtliche Überprüfbarkeit der „Prognose“	307

a) Differenzierung zwischen Prognosebasis und Prognoseentscheidung . .	308
b) Zusammenfassung	309
7. Trennung von Prognose- und Ermessensentscheidung	309
8. Divergenz von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde	310
9. Zwischenergebnis	311
10. Rechtspraxis	311
a) Bundeswasserstraßen	311
b) Bundesfernstraßen	312
c) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	312
d) Erkenntnisse	312
11. Praktikabilitätserwägungen	313
IV. Die nach § 74 Abs. 2 VwVfG zu berücksichtigenden Interessen	313
1. Verweis auf § 74 Abs. 2 VwVfG	314
a) Nachteilige Wirkungen auf Rechte Dritter	314
b) Wohl der Allgemeinheit	314
c) Erforderlichkeit	315
d) Entschädigung in Geld	315
e) Erfasster Personenkreis	316
2. Systematischer Zusammenhang mit den zu verfügenden Auflagen	316
3. Frühestmöglicher Zeitpunkt	316
a) Einwendungsfrist ausreichend?	316
b) Erörterungstermin abzuwarten?	317
c) Ergebnis	317
4. Rechtspraxis	318
5. Praktikabilitätserwägungen	318
V. Besonderheiten in § 14 Abs. 2 WaStrG	318
1. Wohl der Allgemeinheit	319
2. Als baldiger Beginn	319
3. Erfordern versus Bestehen	320
4. Die nach § 14b Nr. 1 WaStrG zu berücksichtigenden Interessen	320
a) Fehlerhafter Verweis	321
b) Schutz besonderer Interessen, § 14b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WaStrG	321
aa) Erhebliche Nachteile	321
bb) Veränderung des Wasserstands	321
cc) Gewässerbenutzung	322
5. Keine wesentliche Veränderung des Wasserstands oder der Strömungsverhältnisse	322
6. Praktikabilitätserwägungen	323

C. Regelungsgegenstand: Vorbereitende Maßnahmen und Teilmaßnahmen	323
I. Vorbereitende Maßnahmen	324
1. Definition und Abgrenzung	324
2. Praxisbeispiele	325
3. Unterschiedliches Begriffsverständnis?	325
II. Teilmaßnahmen	325
1. Definition	326
2. Kritik im Gesetzgebungsverfahren	326
3. Beispiele für Teilmaßnahmen	326
III. Rechtspraxis	327
D. Rechtsfolge: Ermessen	327
I. Ermessens- oder planerische Abwägungsentscheidung?	327
II. Grundlagen einer Ermessensentscheidung bei der vorläufigen Anordnung	330
1. Bedeutung des Ermessens	330
2. Zweck der Ermächtigung zur vorläufigen Anordnung	331
3. Gesetzliche Grenzen der vorläufigen Anordnung	332
III. Entschließungsermessen	333
IV. Auswahlermessen	333
1. Art der Maßnahme	333
2. Umfang	334
3. Nebenbestimmungen	335
4. Optionsermessen	335
V. Kein intendiertes Ermessen	336
VI. Kopplungsvorschrift	336
VII. Rechtspraxis: Verwaltungsvorschriften und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung	338
1. Planfeststellungsrichtlinien des Eisenbahn-Bundesamts	338
2. Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz	339
3. Richtlinien für das Planfeststellungsverfahren zum Aus- oder Neubau von Bundeswasserstraßen	339
4. Verwaltungswissenschaftliche Erhebung	339
VIII. Praktikabilitätserwägungen	339
E. Festzulegende Auflagen	340
I. Bereits vom Vorhabenträger beantragte Schutzmaßnahmen	340
II. Zwingende Rechtsvorschriften und planerische Abwägungsentscheidung	341

1. Zwingendes Recht	341
2. Planerische Abwägung	342
III. Rechtsnatur	343
IV. Rechtsfolgen	343
V. Praktikabilitätsabwägungen	343
F. Wiederherstellung des früheren Zustands	344
I. Wiederherstellungspflicht nach FStrG und AEG	344
1. Unzulässigkeit der Maßnahme	344
2. Rücknahme des Antrags auf Planfeststellung	345
3. Anordnung der Planfeststellungsbehörde („Ob“)	346
4. Art und Weise der Wiederherstellung („Wie“)	346
a) Reversibilität	347
b) Ökologische Gesichtspunkte	347
c) Teleologische Reduktion	347
d) Verhältnis zur Entschädigungspflicht	348
e) Wiederherstellung des früheren Zustands nach § 17 Abs. 8 BNatSchG	348
5. Grenzen	349
a) Beschränkung auf die Anordnung im Planfeststellungsbeschluss	349
b) Umwandlung in eine Entschädigungspflicht	349
6. Zwischenfazit	350
II. Wiederherstellungspflicht nach WaStrG	350
1. „Ob“: Keine Anordnung durch Planfeststellungsbehörde	350
2. „Wie“ der Wiederherstellung: Verwaltungsakt	351
III. Rechtspraxis	351
IV. Praktikabilitätsabwägungen	352
G. Entschädigungspflicht	352
I. Entschädigungspflicht nach FStrG und AEG	352
1. Anspruch des Betroffenen	352
2. Entschädigungsgrund	353
a) Wiederherstellung des früheren Zustands nicht möglich	353
b) Wiederherstellung des früheren Zustands mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden	354
c) Schaden, der nicht durch Wiederherstellung ausgeglichen wird	354
d) Kein Verschulden	354
3. Verfahren der Entschädigung	355
4. Höhe der Entschädigung	355
5. Rechtsschutz	356

II.	Entschädigungspflicht nach WaStrG	356
1.	Kein Vorbehalt	357
2.	Entschädigungsgrund	357
3.	Anspruch des Betroffenen	357
4.	Entschädigungsverfahren und -höhe	357
5.	Rechtsschutz	358
III.	Rechtspraxis	358
IV.	Praktikabilitätserwägungen	358
H.	Naturschutzrechtliche Verursacherpflichten	359
I.	Anwendbarkeit	359
1.	Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur vorläufigen Anordnung	359
2.	Einschränkung wegen Vorläufigkeit der Maßnahmen?	360
3.	Einschränkung bei Bestandteil des landschaftspflegerischen Begleitplans?	362
II.	Rechtsfolgenkaskade des § 15 BNatSchG	362
1.	Grundstrukturen des § 15 BNatSchG	362
2.	Konkurrenz zur Wiederherstellungspflicht?	363
a)	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	364
aa)	Bereits umgesetzte Ersatzmaßnahmen	364
bb)	Bereits umgesetzte Ausgleichsmaßnahmen	365
b)	Ersatzzahlung	365
3.	Anforderungen an die Praxis	366
4.	Praktikabilitätserwägungen	366
I.	Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung	366
I.	Der Erlass einer vorläufigen Anordnung als Verwaltungsakt	367
1.	Verwaltungsakt	367
a)	Berechtigung, aber keine Verpflichtung zur Umsetzung	367
b)	Mitwirkungsbedürftiger, vorläufiger Verwaltungsakt	367
2.	Keine Allgemeinverfügung	368
II.	Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung	369
1.	Gestattungswirkung (Genehmigungswirkung)	369
2.	Konzentrationswirkung	370
a)	Keine Anordnung im Fachrecht	370
b)	Vorläufigkeitsentscheidung mit umfassendem Prüfprogramm	370
c)	Gesetzesmaterialien	371
d)	Beschleunigungsaspekt	371
e)	Zwischenergebnis	371
f)	Grenzen und Reichweite der Konzentrationswirkung	372

3. Gestaltungswirkung	372
4. Ausgleichsfunktion	373
5. Keine Bindungs-/Präjudizwirkung	373
6. Keine Ausschlusswirkung	373
7. Keine enteignungsrechtliche Vorwirkung und keine (vorläufige) Duldungspflicht	374
8. Praktikabilitätsabwägungen	375
J. Gebührenentscheidung	376

Sechster Teil

Rechtsschutz gegen die vorläufige Anordnung	378
A. Vorhabenträger	378
I. Statthafte Rechtsbehelfe	378
1. Erlass der vorläufigen Anordnung	378
2. Belastende Auflagen	379
II. Klage- bzw. Antragsbefugnis	379
B. Von der vorläufigen Anordnung Drittbetroffene	379
I. Statthafte Rechtsbehelfe	379
II. Erledigung	381
III. Klage- bzw. Antragsbefugnis	381
1. Gesamtvorhaben nicht ausreichend	382
2. Tatbestandsvoraussetzungen als Schutznormen	382
a) Reversibilität	382
b) Öffentliches Interesse bzw. Wohl der Allgemeinheit	383
c) Mit der Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers kann gerechnet werden („Prognose“)	384
d) Interessen bzw. Auflagen	385
3. Grundrechte als Schutznormen	386
C. Naturschutz-/Umweltvereinigungen	386
I. Rechtsbehelfe nach dem UmwRG	387
1. Sachlicher Anwendungsbereich, § 1 UmwRG	387
a) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG	387
aa) Zulassungsentscheidung i. S. d. § 2 Abs. 6 UVPG	388
(1) Keine Nennung der vorläufigen Anordnung in § 2 Abs. 6 UVPG	388
(2) Änderung des § 2 Abs. 6 Nr. 1 Var. 5 UVPG	389
(3) Begriff des Vorhabens	390
(4) Abgrenzung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG	390

(5) Abschließende versus vorläufige Entscheidung	391
(6) Unions- und Völkerrechtskonformität?	391
bb) UVP-Pflicht	393
cc) Zwischenergebnis	393
b) Verwaltungsakt nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG	393
2. Zulässigkeit im Übrigen, § 2 Abs. 1 UmwRG	394
a) Entscheidung widerspricht Rechtsvorschriften	394
b) Umweltbezogene Rechtsvorschriften	395
c) Sitzungsgemäßer Aufgabenbereich	395
3. Zwischenergebnis	396
4. Statthafte Rechtsbehelfe	396
II. Naturschutzrechtliche Verbandsklage, § 64 Abs. 1 BNatSchG	398
III. Klage- bzw. Antragsbefugnis	400
D. Gemeinden und Gemeindeverbände	401
I. Planungshoheit und Selbstgestaltungsrecht	401
II. Gemeindliches Eigentum	402
III. Beeinträchtigung gemeindlicher Einrichtungen	403
IV. Anhörungsrecht nach Fachrecht	403
E. Sonstiges Prozessrecht	404
I. Kein Vorverfahren und keine aufschiebende Wirkung	404
II. Gerichtszuständigkeit	404
III. Klage- und Antrags(begründungs)frist	405
IV. Beiladung	406
F. Praktikabilitätsabwägungen	407

Siebter Teil

Potenziale und Grenzen der vorläufigen Anordnung	409
A. Potenziale	409
I. Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots	409
II. Typische Anwendungsfelder und Beschleunigungspotenzial	409
1. Typische Anwendungsfelder	410
a) Verwirklichung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes	410
b) Naturschutzrechtliche Restriktionen überwinden	410
aa) Rodungsverbote	410
bb) Vermeidungsmaßnahmen	411

cc) Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen	411
dd) Kohärenzsicherungsmaßnahmen	412
2. Anwendungsfälle in der Praxis	413
III. Praktikable Elemente <i>de lege lata</i>	414
1. Teilpraktikabel	414
a) Materielle Tatbestandsvoraussetzung: Prognose	415
b) Rechtswirkungen	415
2. Vollständig praktikabel: Zu berücksichtigende Interessen, Auflagen und Rechtsschutz	415
B. Grenzen	416
I. Spannungsfelder der vorläufigen Anordnung	416
1. Die vorläufige Anordnung als „Ausnahme“	416
a) Zwischenentscheidungen als „Ausnahmen“	417
b) Gesetzgebungsverfahren zur vorläufigen Anordnung	417
c) Sind Ausnahmen eng auszulegen?	418
d) Auswirkung für die vorläufige Anordnung	418
e) Wahrnehmungsgebot und Ausweitungsverbot	418
2. Rechtszersplitterung: Zwischen Kodifikationsidee des VwVfG und Fach- und Sachgerechtigkeit	419
3. Anforderungen und Einwirkungen des völker- und unionalen Umweltrechts	419
4. Komplexe Verwaltungsverfahren: Opportunitätskosten, Kompetenzverteilungen und Effizienz	420
a) Komplexität	420
b) Opportunitätskosten	421
c) „Ob“ der Verfahrensbeschleunigung	422
d) Kompetenzverteilungen im Bundesstaat	422
e) Effizienzerwägungen	424
5. Der Faktor Zeit	425
a) Blickwinkel	425
b) Zeitknappheit	426
c) Adressaten	426
d) Langzeitverantwortung	427
e) Schaffung vollendeter Tatsachen?	428
6. Die vorläufige Anordnung als symbolische Gesetzgebung?	429
7. Die vorläufige Anordnung als Inszenierung?	431
8. Neutralität der Planfeststellungsbehörde	432
II. Rechtliche Grenzen	432
1. Kein Erlass von Amts wegen	433
2. Kein Zugriff auf fremde Grundstücke	433

3.	Keine irreversiblen Maßnahmen	434
4.	Keine Errichtung des vollständigen Vorhabens	434
5.	Verfahrensstand im Planfeststellungsverfahren	434
6.	Kein Erlass im Plangenehmigungsverfahren	434
7.	„Bauen auf eigenes Risiko“	435
III.	Praktikabilitätsdefizite <i>de lege lata</i>	435
1.	Impraktikable Elemente	435
a)	Bezeichnung als „vorläufige Anordnung“	435
b)	Anknüpfungspunkt	436
c)	Keine Orientierung an § 14 Abs. 2 WaStrG	436
d)	Formelle Tatbestandsvoraussetzungen	437
e)	Reversibilität	437
f)	Öffentliches Interesse/Wohl der Allgemeinheit	437
g)	Tatbestandsmerkmal der Prognose	438
h)	Rechtsfolgen	438
2.	Legislatorisches Versagen	439
a)	Verbands- und Länderanhörung sowie Stellungnahme des Bundesrats	439
b)	Prüfung auf Rechtsförmlichkeit	440
c)	Änderungen im Kabinetentwurf	443
d)	Stellungnahme des Bundesrats	443
e)	Behebung offensichtlicher legistischer Mängel durch den Verkehrsaus-	444
	schuss	
f)	Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache	445
g)	Verbleibende legistische Mängel	445
h)	Zusammenfassung	446
3.	Erklärung: Politizität von Rechtsetzung	446

Achter Teil

	Die vorläufige Anordnung <i>de lege ferenda</i> – ein Gesetzgebungsvorschlag	448
A.	Praktikabilität steigern durch verständlicheres Recht	448
I.	Verständlichkeitsmaxime nach geltendem Recht	448
II.	Notwendigkeit von verständlichen und praktikablen Gesetzen	449
III.	Anforderungen an verständliche Gesetzestexte	450
1.	Linguistische Anforderungen	450
2.	Normadressaten: Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden	451
a)	Empfängerorientierung und Adressatenverständlichkeit	451
b)	Vorrangig: Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden	451

3. Umsetzung in der vorläufigen Anordnung	452
a) Lesbarkeitsfaktoren: Übersichtlichkeit und Ordnung (Normierungskonzept)	452
b) Legaldefinition	453
c) Präzisierungen	453
d) Vereinheitlichung der Terminologie	453
e) Klarstellungen	454
B. Regelungsvorschlag	454
C. Das VwVfG als ordnungsstiftende Kodifikation	456
I. Vorbemerkung	456
II. Rechtszersplitterung beheben	457
III. Das VwVfG als ordnungsstiftende Kodifikation	458
1. Rechtsvereinheitlichung als Anliegen des VwVfG	458
2. Das VwVfG als Teilkodifikation	459
3. Rechtsvereinheitlichung und -zersplitterung: Ein gesetzgeberisches Ping-Pong	460
4. Überführung der vorläufigen Anordnung in das VwVfG	461
D. Kurzbegründung zum Regelungsvorschlag	462
I. Einfügung als § 73a VwVfG und Verweisungen	462
II. Überschrift	463
III. Formelle Voraussetzungen	463
1. Antragserfordernis	464
2. Tauglicher Anknüpfungspunkt	464
3. Anhörung	464
4. Form	465
IV. Materielle Voraussetzungen	465
1. Reversibilität	465
2. Wohl der Allgemeinheit	465
3. Prognose	466
4. Zu berücksichtigende Interessen	466
V. Rechtsfolgen	466
VI. Rechtsschutz	467
Literaturverzeichnis	468
Stichwortverzeichnis	509

Erster Teil

Standortbestimmung

A. Ausgangsbeobachtung

„Planungs- und Genehmigungsverfahren dauern zu lange“ – dieses Mantra besteht bei Vertretern¹ der Politik und Wirtschaft seit Langem, weil von der Projektidee über das Planfeststellungsverfahren bis hin zum Baubeginn und der Fertigstellung großer Infrastrukturprojekte teils mehrere Jahrzehnte vergehen.² Als Beispiele können Vorhaben wie die Elbvertiefung,³ der Ausbau der Bundesautobahn 49⁴ oder die Fehmarnbeltquerung⁵ dienen.⁶ Und: Kaum ein Planfeststellungs-

¹ Pronuntiatio sermonis in sexu masculino ad utrumque sexum plerumque porrigitur; *Ulpian*, Corpus Iuris Civilis Dig. L, 16, 195 – vgl. Otto/Schilling/Sintenis, Corpus Iuris Civilis, Bd. IV, S. 1249.

² Die Komplexität des Verfahrens – und daraus resultierend eine lange Verfahrensdauer – bereitet nach einer Studie der Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union „allen EU-Staaten gleichermaßen Probleme“; *Rubel/Silbermann*, Road Planning, S. 11.

³ Die Planfeststellungsverfahren wurden im September 2006 eingeleitet und der Plan im April 2012 mit einem Umfang von knapp 2.600 Seiten festgestellt. Die dagegen gerichteten Klagen hatten – nach Aussetzung der Verfahren aufgrund einer vorgreiflichen Entscheidung des EuGH (Urt. v. 1. 7. 2015 – C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 = NVwZ 2015, 1041) – im Februar 2017 in ihren Hilfsanträgen Erfolg (BVerwGE 158, 1 = NVwZ-Beilage 2017, 101). Im Anschluss daran erging im August 2018 ein Planergänzungsbeschluss. Die dagegen gerichtete Klage wies das BVerwG zurück (BVerwG, Urt. v. 4. 6. 2020 – 7 A 1/18, NuR 2020, 70). Die erste Freigabestufe für die Schifffahrt konnte Anfang Mai 2021, die zweite Ende Januar 2022 umgesetzt werden; vgl. GDWS, Pressemitteilung v. 24. 1. 2022, online. Das Vorhabenziel ist damit erreicht.

⁴ Das Ende 2006 eingeleitete Planfeststellungsverfahren für den Neubau der BAB 49 Kassel-Gießen im 17,45 km langen Teilabschnitt zwischen Stadtallendorf und Gemünden/Felda endete mit Planfeststellungsbeschluss im Mai 2012. Danach schlossen sich etliche verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten an (vgl. etwa BVerwGE 149, 289 = ZUR 2014, 668 und BVerwGE 168, 368 = NVwZ 2021, 152). Die Inbetriebnahme des Autobahnabschnittes ist für 2025 geplant; *Albrecht*, hessenschau, online.

⁵ Sie soll den skandinavischen Raum durch einen 17,6 km langen kombinierten Eisenbahn- und Straßentunnel enger mit Kontinentaleuropa verbinden. Bereits im September 2008 schlossen die BRD und das Königreich Dänemark dazu einen Staatsvertrag, dem der Deutsche Bundestag im Juli 2009 zustimmte (BGBl. II, S. 799). Im Oktober 2013 wurde der Antrag auf Planfeststellung eingereicht. Die gegen den im Januar 2019 erlassenen Planfeststellungsbeschluss erhobenen Klagen wurden abgewiesen; BVerwGE 170, 33 = DÖV 2021, 901. Der Tunnel soll 2029 in Betrieb genommen werden.

⁶ Durchschnittliche Dauern von Planfeststellungsverfahren legt *Klingen*, BauR 2021, 1659 (1661) dar: Im Wasserstraßenbereich ca. 2,4 Jahre; im Eisenbahnbereich ca. 4,7 Jahre.

beschluss wird nicht beklagt.⁷ Die Verlagerung des Warenverkehrs auf die Bundeswasserstraßen,⁸ marode Autobahnbrücken⁹ und der Ausbau der Schienenwege der Eisenbahnen¹⁰ zur Verkehrswende verdeutlichen wiederum den Bedarf an einer intakten Verkehrswegeinfrastruktur.

Hat die Bundesrepublik Deutschland keine Lust auf neue Verkehrswege?¹¹ Dabei sind leistungsfähige Wasserwege, Straßen und Schienen in einem Transitland wie der Bundesrepublik Deutschland im vereinten Europa als Lebensader insbesondere für den nationalen wie internationalen Verkehr zwingend notwendig. Das zeigt auch die Verkehrsverflechtungsprognose 2030.¹² Die Bedeutung eines zukunftsfähigen Infrastrukturrechts¹³ für jeden Einzelnen, für die Gesellschaft und Wirtschaft hinsichtlich einer gleichmäßig-flächendeckenden Versorgung mit Verkehrsnetzen, zur Steuerung gleichwertiger Lebensverhältnisse¹⁴ und eines modernen, zunehmend arbeitsteilig organisierten Wirtschaftslebens liegt daher auf der Hand.¹⁵

Dabei nehmen diese überörtlichen Verkehrswegeinfrastruktureinrichtungen, die durch einen Plan¹⁶ festgestellt werden, Boden in Anspruch, bedürfen erheblicher Finanzmittel, sollen einen prognostizierten Bedarf befriedigen und entfalten in mannigfaltiger Weise Auswirkungen auf Anwohner und Umwelt, mit denen tiefgreifende Interessenskonflikte einhergehen.¹⁷ Diese in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht bestehenden Spannungsverhältnisse zu bewältigen ist Aufgabe des

⁷ Vgl. exemplarisch die Auflistung in BT-Drs. 19/20328. Bereits 2011 analysierend *Bauer*, Durchsetzung, S. 187 m. w. N.; siehe auch *Steinkühler*, UPR 2022, 241 (241).

⁸ GDWS, Jahresbericht 2021/22, S. 8.

⁹ *Traufetter*, Der Spiegel v. 12. 1. 2022, online.

¹⁰ Siehe insbesondere BMDV, Beschleunigungskommission Schiene, S. 23 ff. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Schieneninfrastruktur in einem qualitativ schlechten Zustand befindet; Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Bahn, S. 22 ff.

¹¹ *Preuß*, Die WELT v. 3. 1. 2018, online.

¹² So nimmt der motorisierte Verkehr insgesamt um 3,8 % und die Verkehrsleistung aufgrund des wachsenden Fernverkehrs und steigender Fahrweiten um 12,2 % zu. Das Verkehrsaufkommen im Eisenbahnverkehr steigt um 6,9 % und die Verkehrsleistung im Bahnverkehr um 19,2 %. Im Güterverkehr steigt das Transportaufkommen um 18 % und die Transportleistung um 38 %. Und das Aufkommen der Binnenschifffahrt steigt vor allem aufgrund des Wachstums im Containerverkehr um 20 %; siehe BMVI, Verkehrsverflechtungsprognose 2030, S. 9, 231 f., 286.

¹³ Zur Infrastruktur als Rechtsbegriff vgl. *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), S. 323 (328 ff.) und *Wißmann*, VVDStRL 73 (2014), S. 369 (372 ff.).

¹⁴ Dazu *Wickel*, ZUR 2020, 84 ff.

¹⁵ Für die Verkehrsinfrastruktur *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 152 ff., 188 ff.; zur Daseinsvorsorge *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), S. 323 (332 ff.). Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht skizzierten schon vor knapp zehn Jahren *Wißmann*, VVDStRL 73 (2014), S. 369 ff. und *Kühling*, DVBl. 2013, 1093 ff.

¹⁶ Zum Plan als eigenständige Handlungsform v. *Weschpfennig*, in: Kahl/Ludwigs, HdB VerwR, Bd. V, § 155 Rn. 6 ff. Zu Planung, Plan und Planungsrecht sowie einer etymologischen und historischen Annäherung siehe *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs, HdB VerwR, Bd. I, § 20 Rn. 2 ff.

¹⁷ *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Vorb. § 72 Rn. 9. So soll angesichts der umfangreich anzustellenden Prognosen bereits Albert Einstein gewusst haben: „Planung ersetzt den Zufall durch den Irrtum“; dazu *Hellriegel*, in: FS Klopfer, S. 551 (551).

Planfeststellungsverfahren, das zugleich die Erfüllung der staatlichen Infrastrukturverantwortung¹⁸ gewährleisten soll.¹⁹ Dass diese Verfahren eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, verwundert also nicht.

Zur Beschleunigung dieser Planungsverfahren fordern immer wieder Spitzenpolitiker²⁰ sowie Wirtschafts-²¹ und Verkehrsinfrastrukturverbände²² durchgreifende Maßnahmen zur raschen Realisierung von großen Verkehrswegeinfrastrukturprojekten.²³ Der Bundesgesetzgeber bemüht sich seit den 1990er-Jahren in regelmäßigen Abständen mit verschiedenen Instrumenten und Ansätzen, die Verfahrens- und Umsetzungsdauer zu beschleunigen. Inzwischen wird diese Entwicklung mit dem etablierten Begriff der „Beschleunigungsgesetzgebung“ umschrieben.²⁴ Gleichzeitig erweckt es den Eindruck, dass das gesamte Beschleunigungspotential trotz immer wiederkehrender Gesetzespakete noch nicht vollständig ausgeschöpft sei. Doch ob Planungs- und Genehmigungsverfahren tatsächlich „zu lange“ dauern, ist bislang nicht untersucht worden. Das liegt u. a. auch darin begründet, dass den staatlichen Stellen keine belastbaren Angaben zur durchschnittlichen Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes zur Verfügung stehen.²⁵

¹⁸ Zur verfassungsrechtlichen Infrastrukturverantwortung *Durner*, in: Kahl/Ludwigs, HdB VerwR, Bd. I, § 21 Rn. 22 ff.

¹⁹ *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, § 1 Rn. 5. Zur Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung siehe *Blümel*, in: FS Hoppe, S. 3 ff.

²⁰ So der Bundesminister für Digitales und Verkehr, Volker Wissing, in seiner Rede zum Haushaltsgesetz 2023: „[...] Wir werden Planungsverfahren weiter beschleunigen [...]“; vgl. BT-PlenProt. 20/49, S. 5271. Inzwischen hat die Bundesregierung eine „Steuerungsgruppe Planungsbeschleunigung“ unter Federführung des Bundeskanzleramts eingesetzt; vgl. BT-Drs. 20/1355, Frage Nr. 194. Bundeskanzler Olaf Scholz hat dazu das sog. „Deutschland-tempo“ ausgerufen. Diesen Begriff wählte er zur Eröffnung des LNG-Terminals in Wilhelmshaven, das im Jahr 2023 in knapp zehn Monaten errichtet wurde; *Bingener*, FAZ v. 19. 12. 2022, S. 2. Neuerdings hat der Bundeskanzler den Ländern, Kommunen und der demokratischen Opposition einen „Deutschland-Pakt“ u. a. mit einem „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ zwischen Bund und Ländern vorgeschlagen; vgl. Bundesregierung, Der Deutschland-Pakt, online.

²¹ Siehe z. B. der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Pressemitteilung v. 26. 1. 2023, online. Grundlegend auch das Positionspapier des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes, Ausgabe 52, März 2020, online.

²² Siehe z. B. Pro Mobilität, Wegweiser 2025, S. 7 f., online: „Planungsbeschleunigung weiter vorantreiben“.

²³ Der Koalitionsvertrag der „Ampel“ sah zur Planungsbeschleunigung sogar ein knapp zweiseitiges, eigenes Unterkapitel vor; vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021, S. 10–12, wonach die Planungs- und Genehmigungsdauer mindestens halbiert (!) werden soll. Ähnlich prominent zuvor die Große Koalition zwischen 2018 und 2021; vgl. CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 3409–3434.

²⁴ Überblickartig *Groß*, ZUR 2021, 75 ff. und *Kämper*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK-VwVfG, § 72 Rn. 24 ff. Eine Zwischenbilanz zu den Beschleunigungsgesetzen der 1990er-Jahre zieht *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung, S. 17 ff. Näher Zweiter Teil, A. III.

²⁵ BT-Drs. 20/6236, S. 2: „Die Dauer der Planungs- und Durchführungsschritte von Bauvorhaben in den Bereichen Schiene, Straße, Wasserstraße der Infrastruktur des Bundes – von der