

**Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht**

---

**Band 29**

# **Die vorläufige Anordnung**

**Ein praktikables Instrument zur Beschleunigung?**

**Eine verwaltungsrechtliche und  
verwaltungswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel  
der Verkehrswegeinfrastruktur 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 Verkehrswegeinfrastruktur 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](mailto: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 freihält, 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*

<b>Standortbestimmung</b>	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*

<b>Einordnungen, Abgrenzungen und Phänomenologie</b>	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*

<b>Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung</b>	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*

<b>Rahmenbedingungen</b>	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*

<b>Dogmatische Rekonstruktion der vorläufigen Anordnung</b>	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.    Praktikabilitätserwägungen .....	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.    Praktikabilitätserwägungen .....	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*

<b>Rechtsschutz gegen die vorläufige Anordnung</b>	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. Praktikabilitätserwägungen .....	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 *de lege ferenda* – 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 Gesetzesexte .....	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
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>468</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>509</b>

# **Inhaltsverzeichnis**

<i>Erster Teil</i>	
<b>Standortbestimmung</b>	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
<i>Zweiter Teil</i>	
<b>Einordnungen, Abgrenzungen und Phänomenologie</b>	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 Entscheidungsverfahren .....	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 IPlBG .....	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 Genehmigungsbeschleunigungs- gesetz 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. Kabinettentwurf .....	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
 <i>Dritter Teil</i>	
<b>Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung</b> .....	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 wählende 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*

	<b>Rahmenbedingungen</b>	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) Gehnehmigungs- 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>B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>163</b>
I. Staatliche Verkehrswegeinfrastrukturverantwortung .....	163
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	164
2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung .....	166
II. Gesetzgebungscompetenzen .....	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*

	<b>Dogmatische Rekonstruktion der vorläufigen Anordnung</b>	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 Offzialmaxime durch Verwaltungsvorschriften .....	211
ee) Rechtspraxis .....	213
ff) Zwischenergebnis und Praktikabilitätsüberwägungen .....	213
gg) Rechtsfolgen einer von Amts wegen erlassenen vorläufigen Anordnung .....	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-/Naturschutzvereinigungen? .....	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) Gemeineverbände .....	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 Verwaltungsverfahrensrecht .....	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 Wasserkirtschaft .....	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-/Bekanntgabeform .....	260
b) Rechtssicherheit und Rechtsklarheit .....	261
c) Folge: Begründungspflicht .....	261
2. Zustellung bzw. Bekanntmachung .....	261
a) Kumulative versus faktultative Möglichkeiten .....	261
b) Zustellung .....	262
c) Ortsübliche öffentliche bzw. ortsübliche bzw. öffentliche Bekanntmachung .....	262
aa) Vergleich zum Planfeststellungsrecht .....	263
bb) Vorläufige Anordnung im Gefüge des Planfeststellungsrechts .....	263
cc) Regelungen zum vorzeitigen Beginn .....	264
d) Kenntnisnahme 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>B. Materielle Voraussetzungen .....</b>	<b>271</b>
<b>I. Reversibilität .....</b>	<b>271</b>
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
<b>II. Öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn .....</b>	<b>283</b>
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 Stellungnahmefrist .....	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 erforderlich? .....	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. Praktikabilitätserwägungen .....	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. Praktikabilitätserwägungen .....	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.	Gestaltungswirkung (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. Praktikabilitätserwägungen .....	375
J. Gebührenentscheidung .....	376

*Sechster Teil*

<b>Rechtsschutz gegen die vorläufige Anordnung</b>	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) Satzungsgemäßer 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. Praktikabilitätserwägungen .....	407

### *Siebter Teil*

<b>Potenziale und Grenzen der vorläufigen Anordnung</b>	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 Kabinetttentwurf .....	443
d)	Stellungnahme des Bundesrats .....	443
e)	Behebung offensichtlicher legistischer Mängel durch den Verkehrsausschuss .....	444
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 Gesetzentexte .....	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 (Normierungs-konzept) .....	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
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	468
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	509

## Erster Teil

# Standortbestimmung

## A. Ausgangsbeobachtung

„Planungs- und Genehmigungsverfahren dauern zu lange“ – dieses Mantra besteht bei Vertretern<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Als Beispiele können Vorhaben wie die Elbvertiefung,<sup>3</sup> der Ausbau der Bundesautobahn 49<sup>4</sup> oder die Fehmarnbeltquerung<sup>5</sup> dienen.<sup>6</sup> Und: Kaum ein Planfeststellungs-

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 voreilichen 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 (BGBI. 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.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Die Verlagerung des Warenverkehrs auf die Bundeswasserstraßen,<sup>8</sup> marode Autobahnbrücken<sup>9</sup> und der Ausbau der Schienenwege der Eisenbahnen<sup>10</sup> zur Verkehrswende verdeutlichen wiederum den Bedarf an einer intakten Verkehrswegeinfrastruktur.

Hat die Bundesrepublik Deutschland keine Lust auf neue Verkehrswege?<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Die Bedeutung eines zukunftsfähigen Infrastrukturrechts<sup>13</sup> für jeden Einzelnen, für die Gesellschaft und Wirtschaft hinsichtlich einer gleichmäßig-flächendeckenden Versorgung mit Verkehrsnetzen, zur Steuerung gleichwertiger Lebensverhältnisse<sup>14</sup> und eines modernen, zunehmend arbeitsteilig organisierten Wirtschaftslebens liegt daher auf der Hand.<sup>15</sup>

Dabei nehmen diese überörtlichen Verkehrswegeinfrastruktureinrichtungen, die durch einen Plan<sup>16</sup> festgestellt werden, Boden in Anspruch, bedürfen erheblicher Finanzmittel, sollen einen prognostizierten Bedarf befriedigen und entfalten in mannigfalter Weise Auswirkungen auf Anwohner und Umwelt, mit denen tiefgreifende Interessenskonflikte einhergehen.<sup>17</sup> Diese in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht bestehenden Spannungsverhältnisse zu bewältigen ist Aufgabe des

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> GDWS, Jahresbericht 2021/22, S. 8.

<sup>9</sup> *Traufetter*, Der Spiegel v. 12. 1. 2022, online.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> *Preuß*, Die WELT v. 3. 1. 2018, online.

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> Dazu *Wickel*, ZUR 2020, 84 ff.

<sup>15</sup> 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 skizzieren schon vor knapp zehn Jahren *Wißmann*, VVDStRL 73 (2014), S. 369 ff. und *Kühling*, DVBl. 2013, 1093 ff.

<sup>16</sup> Zum Plan als eigenständige Handlungsform v. *Weschpennig*, 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.

<sup>17</sup> *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 Kloepfer*, S. 551 (551).

Planfeststellungsverfahrens, das zugleich die Erfüllung der staatlichen Infrastrukturverantwortung<sup>18</sup> gewährleisten soll.<sup>19</sup> Dass diese Verfahren eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, verwundert also nicht.

Zur Beschleunigung dieser Planungsverfahren fordern immer wieder Spitzenpolitiker<sup>20</sup> sowie Wirtschafts-<sup>21</sup> und Verkehrsinfrastrukturverbände<sup>22</sup> durchgreifende Maßnahmen zur raschen Realisierung von großen Verkehrswegeinfrastrukturprojekten.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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

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

<sup>20</sup> 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. „Deutschlandtempo“ 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.

<sup>21</sup> 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.

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

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Überblicksartig *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.

<sup>25</sup> 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