

# INHALTSÜBERSICHT

## ERSTER TEIL: EINLEITUNG

|     |  |    |
|-----|--|----|
| § 1 | Gegenstand und Aufgabenstellung der Untersuchung ..... | 21 |
|-----|--|----|

## ZWEITER TEIL: DIE STUFUNG VON VERFAHREN ÜBER RAUM- UND UM- WELTBEDEUTSAME VORHABEN IM GELTENDEN RECHT

|     |  |    |
|-----|--|----|
| § 2 | Die Stufung der Fachverfahren.....                                   | 35 |
| § 3 | Ausserhalb der Fachverfahren ergehende<br>Zwischenentscheidung ..... | 60 |
| § 4 | Zusammenfassung: Die zentralen Fragen der Verfahrensstufung .....    | 77 |

## DRITTER TEIL: PROBLEME DER DOGMATIK GESTUFTER VERFAHREN ÜBER RAUMBEDEUTSAME UND UMWELTBELASTENDE VORHABEN

|      |  |     |
|------|--|-----|
| I.   | BESTANDSAUFNAHME .....   | 83  |
| § 5  | Dogmatische Aussagen über gestufte<br>Verfahren - Methodische Vorbemerkung .....   | 88  |
| § 6  | Die Prämissen in der Diskussion um die Anfechtbarkeit in der<br>luftrechtlichen Genehmigung mit nachfolgender Planfeststellung ....              | 118 |
| § 7  | Die Prämissen in der Diskussion um die Anfechtbarkeit der fern-<br>und wasserstrassenrechtlichen Linienführungsentscheidung.....                 | 129 |
| § 8  | Die Prämissen in der Diskussion um die Rechtsnatur des<br>Bezeichnungsbeschlusses nach dem Landesbeschaffungsgesetz .....                        | 142 |
| § 9  | Die Prämissen in der Diskussion um Bindungswirkung<br>und Anfechtbarkeit landesplanerischer Ziele.....   | 146 |
| § 10 | Die Prämissen in der Diskussion um die Bindungswirkungen des<br>positiven vorläufigen Gesamturteils im Atom- und Immissions-<br>schutzrecht..... | 158 |

|  |   |     |
|--|---|-----|
| II.  | KRITIK UND EIGENER VORSCHLAG .....  | 158 |
| § 11   | Zusammenfassung und weiteres Vorgehen.....  | 158 |
| A.   | SELBSTBINDUNGEN DER VERWALTUNG DURCH<br>ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN IN GESTUFTEN<br>VERFAHREN .....  | 167 |
| § 12   | Exkurs: Die Teilbarkeit von Entscheidungen über<br>raumbedeutsame Vorhaben .....  | 170 |
| § 13   | Selbstbindung der Verwaltung durch Zwischenentscheidungen .....   | 194 |
| B.   | RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHENENT-<br>SCHEIDUNGEN .....  | 216 |
| § 14   | Rechtsschutz und mittelbare Bindungen von Zwischen-<br>entscheidungen .....   | 216 |
| § 15   | Rechtsschutz und faktische Wirkungen von Zwischenent-<br>scheidungen .....  | 240 |
| § 16   | Rechtsschutz und Konkretisierungsbedürftigkeit von<br>Zwischenentscheidungen .....  | 261 |
| § 17   | Die Eröffnung von Rechtsschutz gegenüber Zwischenent-<br>scheidungen in gestuften Entscheidungsprozessen -<br>eigener Vorschlag .....     | 278 |
| C.   | DIE RECHTSFÖRMICHE VERFASSUNG VON ZWISCHEN-<br>ENTSCHEIDUNGEN .....   | 294 |
| § 18   | Rechtsschutz gegenüber Zwischenentscheidungen versus<br>Verwaltungseffizienz und Prozessökonomie .....                                    | 294 |
| § 19   | Zur Rechtsnatur von Zwischenentscheidungen .....  | 313 |
| <b>VIERTER TEIL:</b>   |   |     |
| <b>DIE STUFUNG VON VERWALTUNGSVERFAHREN AUS DER SICHT<br/>DES GESETZGEBERS</b> |   |     |
| § 20   | Ungestuftes Verfahren, verfahrensbegleitende Rechtskontrolle<br>oder gestuftes Verfahren.....   | 324 |
| § 21   | Die Segmentierung des Entscheidungsstoffes .....  | 328 |
| § 22   | Grundzüge einer Reform der Stufung von Verfahren<br>über raumbedeutsame Großvorhaben -<br>Zur Umsetzung des vorgeschlagenen Modells ..... | 353 |
| <b>FÜNFTER TEIL:</b>   |   |     |
| <b>ZUSAMMENFASSUNG UND THESEN .....</b>  |   |     |
|  |   | 367 |
| <b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>   |   |     |
|  |   | 377 |

# **INHALTSVERZEICHNIS**

## **ERSTER TEIL:**

### **EINLEITUNG..... 21**

### **§ 1 GEGENSTAND UND AUFGABENSTELLUNG DER UNTERSUCHUNG..... 21**

1. Verortung des Themas..... 21
2. Die Idee der Verfahrensstufung..... 24
3. Geschichte und Stand der Diskussion gestufter Verfahren ..... 25
  - a. Kritik am verspäteten Rechtsschutz ..... 25
  - b. Kritik der herkömmlichen Dogmatik ..... 26
  - c. Ansätze und Defizite der Diskussion einer Dogmatik  
gestufter Verfahren ..... 27
4. Die Aufgabenstellung der vorliegenden Arbeit und der  
Gang der Darstellung..... 29
5. Der Begriff der "gestuften Verfahren über raum-  
und umweltbedeutsame Vorhaben" - zur Eingrenzung des  
Gegenstandes der Untersuchung ..... 30

## **ZWEITER TEIL:**

### **DIE STUFUNG VON VERFAHREN ÜBER RAUM- UND UMWELTBEDEUTSAME VORHABEN IM GELTENDEN RECHT ..... 33**

### **➤ § 2 DIE STUFUNG DER FACHVERFAHREN..... 35**

1. Die Bundesfernstraßenplanung ..... 35
  - a. Ausbauplanung..... 35
  - b. Trassenentscheidung..... 35
  - c. Festlegung von Planungsgebieten ..... 36
  - d. Planfeststellungsverfahren ..... 37
  - e. Abschnittsweise Planfeststellung..... 37
  - f. Auflagenvorbehalte im Planfeststellungsbeschluß ..... 38
2. Bundeswasserstraßenplanung ..... 38
3. Planung von Strecken der Bundesbahn ..... 39
4. Planung von Abfallbeseitigungsanlagen..... 40
  - a. Abfallbeseitigungsplan ..... 40
  - b. Das Verhältnis von Abfallbeseitigungsplan und Planfeststellung ..... 41
5. Flughafenplanung..... 42
  - a. Genehmigung und Planfeststellung ..... 43
    - (1) Die gesetzliche Regelung der luftrechtlichen Verfahrensstufung ..... 43
    - (2) Der Streit um die luftrechtliche Verfahrensstufung ..... 45
  - b. Ausbaupläne ..... 47
  - c. Festsetzung der Lärmschutzzonen ..... 47
6. Planung von Stadtbahnen ..... 48

|   |    |
|---|----|
| 7. Landbeschaffung für militärische Vorhaben .....  | 49 |
| a. Stellungnahme der Landesregierung .....  | 49 |
| b. Bezeichnungsbeschluß .....   | 50 |
| c. Enteignungsverfahren .....   | 50 |
| 8. Die Planung von Energiefernleitungen .....   | 51 |
| a. Freigabeerklärung und parallele Gestattungen .....   | 51 |
| b. Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung .....   | 52 |
| c. Enteignungsrechtliche Planfeststellung .....   | 53 |
| 9. Atomrechtliches und immissionsschutzrechtliches<br>Genehmigungsverfahren .....   | 53 |
| a. Die Struktur des atom- bzw. immissionsschutzrechtlichen<br>gestuften Verfahrens .....                                    | 54 |
| b. Rechtsschutz, Bindungswirkungen und Präklusion bei atom-<br>und immissionsschutzrechtlichen Zwischenentscheidungen ..... | 56 |
| 10. Bergrechtliches Zulassungsverfahren .....   | 58 |

### § 3

## AUSSERHALB DER FACHVERFAHREN ERGEHENDE ZWISCHENENTSCHEIDUNG .....

|  |    |
|--|----|
| 1. Entscheidungen auf der Ebene der Raumordnung und<br>Landesplanung .....   | 60 |
| a. Landesplanerische Entscheidungen als Stufe der<br>Entscheidung über umweltbelastende Vorhaben .....             | 60 |
| (1) Relevanz der Entscheidung der<br>Landesplanung für die Fachverfahren .....                                     | 60 |
| (2) Der Variantenreichtum möglicher landes-<br>planerischer Vorentscheidungen .....                                | 60 |
| (3) Beschränkung auf exemplarische Darstellung .....   | 62 |
| b. Einzelne Vorentscheidungen auf der Ebene der<br>Landesplanung .....   | 63 |
| (1) Flugplatzplanungsziele .....   | 63 |
| (2) Standortvorsorgepläne .....  | 65 |
| (3) Raumordnungsverfahren .....  | 66 |
| 2. Die baurechtliche Gestattung als Beispiel<br>paralleler Verfahren .....   | 69 |
| a. Die Binnenstruktur des baurechtlichen Verfahrens .....  | 69 |
| (1) Die Stufung des Verfahrens .....   | 69 |
| (2) Rechtsschutz und Verfahrensbeteiligung .....   | 71 |
| b. Die baurechtliche Gestattung im Gefüge des Gesamtent-<br>scheidungsprozesses über raumbedeutsame Vorhaben ..... | 72 |
| (1) Das Verhältnis zur Landesplanung .....   | 72 |
| (2) Das Verhältnis zu den Fachverfahren .....  | 73 |
| (a) Privilegierte Fachverfahren .....  | 73 |
| (b) Nichtprivilegierte Verfahren mit Konzentrationswirkung .....   | 73 |
| (c) Verfahren ohne Konzentrationswirkung - parallele Verfahren .....   | 74 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| § 4 | ZUSAMMENFASSUNG: DIE ZENTRALEN FRAGEN DER VERFAHRENSSTUFUNG ..... | 77 |
|-----|---|----|

|  |  |           |
|--|--|-----------|
| <b>DRITTER TEIL:</b>   |  |           |
| <b>PROBLEME DER DOGMATIK GESTUFTER VERFAHREN ÜBER RAUMBEDEUTSAME UND UMWELTBELASTENDE VORHABEN</b> |  | <b>81</b> |

|                            |  |           |
|----------------------------|--|-----------|
| <b>I. BESTANDSAUFNAHME</b> |  | <b>83</b> |
|----------------------------|--|-----------|

|     |   |    |
|-----|---|----|
| § 5 | DOGMATISCHE AUSSAGEN ÜBER GESTUFTE VERFAHREN - METHODISCHE VORBEMERKUNG ..... | 83 |
|-----|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 1. Zweck der Bestandsaufnahme .....                       | 83 |
| 2. Zu den Merkmalen dogmatischer Aussagen .....           | 83 |
| a. Allgemeinheit .....                                    | 84 |
| b. Nicht positiviert .....                                | 85 |
| c. Prämissen im Hauptschema .....                         | 85 |
| d. Konsens .....  | 86 |
| 3. Zur Methode und zum Gang der Prämissenexposition ..... | 87 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| § 6 | DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE ANFECHTBARKEIT IN DER LUFTRECHTLICHEN GENEHMIGUNG MIT NACHFOLGENDER PLANFESTSTELLUNG ..... | 88 |
|-----|---|----|

|   |     |
|---|-----|
| 1. Prämissen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....  | 88  |
| a. Die für die Annahme einer Rechtsbetroffenheit relevanten Eigenschaften von Zwischenentscheidungen .....        | 90  |
| (1) Ausnutzbarkeit und Verbindlichkeit .....  | 90  |
| (a) Der Inhalt der Prämisse .....   | 90  |
| (b) Die Außergesetzlichkeit der Prämissen .....   | 92  |
| (2) Faktische Vorwirkungen und Rechtsschutz der Gemeinden .....   | 94  |
| b. Aussagen über die Verbindlichkeit von Zwischenentscheidungen .....   | 95  |
| (1) Keine Begründbarkeit der These von der Unverbindlichkeit der luftrechtlichen Genehmigung aus dem Gesetz ..... | 95  |
| (a) § 9 Abs. 1 LuftVG .....   | 95  |
| (b) § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG .....  | 97  |
| (2) Die außergesetzlichen Prämissen über Verbindlichkeit von Zwischenentscheidungen .....                         | 98  |
| (a) Keine Verbindlichkeit bei fehlender gesetzlicher Anordnung .....  | 98  |
| (b) Keine Bindungswirkung einer Unternehmensgenehmigung gegenüber einer Planungsentscheidung .....                | 99  |
| 2. Prämissen der Kritik der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....                                    | 101 |
| a. Die luftrechtliche Genehmigung als verbindliche Entscheidung .....   | 102 |
| b. Genehmigung als abschließende Entscheidung über den Betrieb .....  | 104 |
| c. Verbindlichkeit und Entstehungsgeschichte des Luftverkehrsgesetzes .....                                       | 105 |

|  |            |
|--|------------|
| d. Verwaltungsaktqualität und Verbindlichkeit der<br>luftrechtlichen Genehmigung .....   | 106        |
| e. Kongruenz von Sach- und Rechtsgehalt von<br>Zwischenentscheidungen .....  | 107        |
| f. Detaillierungsgrad und Bindungswirkung von<br>Zwischenentscheidungen .....  | 110        |
| g. Abwägungsgebot und Regelungsgehalt von<br>Zwischenentscheidungen .....  | 111        |
| h. Ermittlung des Rechtsgehalts nach Maßgabe der<br>(auch faktischen) Wirkungen der Zwischenentscheidung .....   | 114        |
| 3. Zusammenfassung/Zwischenergebnis.....   | 116        |
| <b>§ 7 DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE<br/>ANFECHTBARKEIT DER FERN- UND WASSERSTRASSEN-<br/>RECHTLICHEN LINIENFÜHRUNGSENTSCHEIDUNG .....</b>      | <b>118</b> |
| 1. Die Prämissen der Rechtsprechung des<br>Bundesverwaltungsgerichts .....   | 118        |
| a. Die Prämissen der Verneinung der Verwaltungsakt-<br>qualität (Außenwirksamkeit) .....   | 119        |
| (1) Kompetenzrechtliche Argumentation .....  | 119        |
| (2) Gesetzesvorbehalt für Außenwirksamkeit .....   | 120        |
| (3) Konkretisierungsbedürftigkeit und Verwaltungsaktqualität .....   | 121        |
| (a) Die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts .....  | 122        |
| (b) Konkretisierungsbedürftigkeit und<br>Verwaltungsaktqualität im Verwaltungsverfahrensgesetz .....   | 122        |
| b. Die Prämisse über den Rechtsschutz gegenüber<br>Abwägung genereller Interessen .....  | 125        |
| 2. Kritik der Literatur .....  | 126        |
| <b>§ 8 DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE RECHTS-<br/>NATUR DES BEZEICHNUNGSBESCHLUSSES NACH<br/>DEM LANDBESCHAFFUNGSGESETZ .....</b>                | <b>129</b> |
| 1. Die Geschichte und Stand der Diskussion.....  | 129        |
| 2. Die Prämisse der Rechtsprechung des Bundesver-<br>waltungsgerichts - Verwaltungsaktqualität bei<br>gesetzlich angeordneter Beteiligungsbefugnis ..... | 131        |
| a. Die Begründung für das Fehlen der Verwaltun-<br>gseigenschaft im Verhältnis zu dem Bürger .....   | 131        |
| (1) Argumentation aus der gesetzlichen Regelung .....  | 131        |
| (2) Argumentation aus der Gesetzgebungsgeschichte .....  | 134        |
| b. Die Begründung für die Verwaltungsaktqualität des Bezeich-<br>nungsbeschlusses im Verhältnis zu den Gemeinden .....                                   | 136        |
| (1) Beteiligtenposition der Gemeinde .....   | 136        |
| (2) Der Umstand einer Folgeentscheidung als Ansatz-<br>punkt für die Bestimmung der Rechtsnatur .....  | 137        |
| c. Zusammenfassung.....  | 138        |
| 3. Die Prämissen der Kritik der Rechtsprechung .....   | 139        |
| a. Verwaltungsakt und Rechtsschutz .....   | 139        |
| b. Teilungseindlichkeit der Außenwirksamkeit .....   | 140        |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| § 9  | <b>DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM BINDUNGS-<br/>WIRKUNG UND ANFECHTBARKEIT LANDESPLANE-<br/>RISCHER ZIELE</b>   | 142 |
| 1.   | Die Prämissen der Verneinung des Rechtsschutzes<br>Privater gegenüber Zielen der Landesplanung  | 142 |
| a.   | Fehlende Unmittelbarkeit  | 142 |
| b.   | Fehlende Individualisierung der abzuwägenden Belange  | 143 |
| 2.   | Der Rechtsschutz der Gemeinden und die<br>Rechtsnatur der Ziele der Landesplanung   | 144 |
| § 10 | <b>DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE BIN-<br/>DUNGSWIRKUNGEN DES POSITIVEN VOR-<br/>LÄUFIGEN GESAMTUR-TEILS IM ATOM- UND<br/>IMMISSIONSSCHUTZRECHT</b> | 146 |
| 1.   | Verbindlichkeit des positiven vorläufigen Gesamturteils<br>oder Unverbindlichkeit   | 147 |
| a.   | Prämisse der Unverbindlichkeit des positiven vorläufigen<br>Gesamturteils: Keine Verbindlichkeit von Entscheidungen<br>über Tatbestandsvoraussetzungen      | 147 |
| b.   | Prämissen der Verbindlichkeit des positiven<br>vorläufigen Gesamturteils  | 148 |
| (1)  | Kongruenz von Bindungswirkung und Präklusion  | 148 |
| (2)  | Keine Anhaltspunkte für eine Bindungswirkung in der Gesetz-<br>gebungsgeschichte des Bundesimmissionsschutzgesetzes   | 150 |
| (3)  | Umfang des Rechtsschutzes und Regelungsgehalt   | 152 |
| (4)  | Regelungsgehalt des positiven vorläufigen Gesamt-<br>urteils bei Ablehnung einer Teilentscheidung   | 153 |
| (5)  | Erforderlichkeit einer Vollgenehmigung  | 154 |
| 2.   | Umfang und Intensität der Bindungswirkung   | 156 |
| II.  | <b>KRITIK UND EIGENER VORSCHLAG</b>   | 158 |
| § 11 | <b>ZUSAMMENFASSUNG UND WEITERES VORGEHEN</b>  | 158 |
| 1.   | Zwischenergebnis/Zusammenfassung  | 158 |
| 2.   | Die Begründungsanforderungen  | 161 |
| a.   | Objektiv-teleologische Begründbarkeit   | 161 |
| b.   | Systemstimmigkeit   | 161 |
| c.   | Folgerungen für das weitere Vorgehen  | 163 |
| 3.   | Die maßgeblichen Zwecke   | 163 |
| a.   | Die Verfassung als "Zweckpool"  | 163 |
| b.   | Die Zwecke im einzelnen   | 164 |
| 4.   | Der Gang der weiteren Darstellung   | 166 |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| <b>A.</b>   | <b>SELBSTBINDUNGEN DER VERWALTUNG DURCH ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN IN GESTUFTEN VERFAHREN</b>   | 167 |
| <b>§ 12</b> | <b>EXKURS: DIE TEILBARKEIT VON ENTSCHEIDUNGEN ÜBER RAUMBEDEUTSAME VORHABEN</b>  | 170 |
| 1.          | Die tendenzielle Teilungsfeindlichkeit von Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben  | 170 |
| a.          | Planungsentscheidungen  | 170 |
| b.          | Genehmigungsentscheidungen  | 173 |
| (1)         | Ermessungsentscheidungen  | 173 |
| (a)         | Atomrechtliche Genehmigung  | 178 |
| (b)         | Energiewirtschaftliches Verfahren   | 180 |
| (2)         | Genehmigungen ohne Ermessen   | 181 |
| (a)         | Immissionsschutzrechtliche Genehmigung  | 181 |
| (b)         | Bergrechtliche Betriebsplanzulassung  | 188 |
| 2.          | Teilungsfeindlichkeit von Belangabwägungen versus Verwaltungseffizienz  | 189 |
| 3.          | Die Anforderungen an die Teilentscheidungen   | 190 |
| a.          | Materiell-inhaltliche Anforderungen   | 190 |
| (1)         | Gebot der Konfliktbewältigung   | 190 |
| (2)         | Abwägungsgebot  | 191 |
| (3)         | Anforderungen an die Prüfungstiefe  | 191 |
| b.          | Formell-verfahrensmäßige Anforderungen an Zwischenentscheidungen  | 193 |
| <b>§ 13</b> | <b>SELBSTBINDUNG DER VERWALTUNG DURCH ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN</b>  | 194 |
| 1.          | Die tendenzielle Unverbindlichkeit von Zwischenentscheidungen   | 194 |
| 2.          | Die Relativierung der Unverbindlichkeit   | 195 |
| a.          | Unverbindlichkeit versus Investitionsschutz   | 195 |
| b.          | Unverbindlichkeit versus interadministratives Koordinationsbedürfnis  | 199 |
| c.          | Zwischenentscheidungen ohne Koordinations- und Investitionsschutzzweck  | 200 |
| d.          | Genehmigung und Planfeststellung  | 201 |
| 3.          | Die gefundenen Ergebnisse im Lichte der Dogmatik der Verbindlichkeit von Verwaltungsakten   | 201 |
| a.          | Die überwirkende Verbindlichkeit in der Begriffsbildung der Verwaltungsrechtsdogmatik   | 202 |
| (1)         | Tatbestands- und Feststellungswirkung   | 203 |
| (2)         | Materielle Rechtskraft  | 204 |
| (3)         | Materielle Bestandskraft  | 205 |
| b.          | Überlegungen zu einer Dogmatik überwirkender Verbindlichkeit von Verwaltungsakten   | 207 |
| (1)         | Die gesetzlichen Regeln über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und die Notwendigkeit der Vermeidung sich ausschließender Rechtsfolgenanordnungen | 207 |



|  |     |
|--|-----|
| (2) Der Regelungsgehalt als Instrument zur Steuerung<br>der Vorprogrammierung der Folgeentscheidung .....  | 209 |
| (a) Der Regelungsgehalt der luftrechtlichen Anlage-<br>genehmigung bei nachfolgender Planfeststellung .....  | 210 |
| (b) Der Regelungsgehalt der luftrechtlichen Betriebs-<br>genehmigung bei der nachfolgenden Planfeststellung .....  | 211 |
| (c) Der Regelungsgehalt der atom- bzw. immissions-<br>schutzrechtlichen Teilgenehmigung hinsichtlich<br>ihrer Entscheidung über den gestalteten Anlageteil ..... | 212 |
| (d) Der Regelungsgehalt des positiven vorläufigen Gesamturteils .....  | 213 |

## **B. RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHEN- ENTSCHEIDUNGEN .....**

**216**

### **§ 14 RECHTSSCHUTZ UND MITTELBARE BINDUNGEN VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN .....**

**216**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Mittelbare Bindungen als der streitige Unterfall<br>mittelbarer Wirkungen .....   | 216 |
| 2. Die Unmittelbarkeit verwaltungsinterner Bindungen .....   | 217 |
| 3. Die rechtliche Erheblichkeit der Abwägung innerhalb der<br>materiell-inhaltlichen Grenzen der Ermessensausübung .....   | 219 |
| a. Anforderungen an den Abwägungsvorgang als<br>Anforderungen an die Abwägung innerhalb der<br>Ermessensgrenzen .....  | 219 |
| b. Das Gebotensein von Anforderungen an den<br>Abwägungsvorgang im Fachplanungsrecht .....   | 220 |
| (1) Verfassungsrechtliches Gebotensein von<br>Anforderungen an den Abwägungsvorgang? .....   | 220 |
| (2) Gebotensein von Anforderungen an den<br>Abwägungsvorgang als Rechtsfortbildung .....   | 221 |
| (a) Zulässigkeit der Rechtsfortbildung .....   | 222 |
| (b) Begründetheit der Rechtsfortbildung .....  | 223 |
| 4. Die Grenzen einer Kontrolle des Abwägungsvorganges durch<br>den Rechtsschutz gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß .....  | 224 |
| a. Gerichtliche Kontrolle des Entscheidungsergebnisses .....   | 225 |
| b. Gerichtliche Kontrolle der Entscheidungsbegründung .....  | 226 |
| (1) Vorgangskontrolle als Begründungskontrolle .....   | 226 |
| (2) Die Zeitabhängigkeit der Effektivität der Begründungskontrolle .....   | 227 |
| c. Verfahrensbeteiligung gegenüber Zwischenentscheidungen<br>mit ermessenskonservierender Wirkung .....  | 229 |
| (1) Keine zwingend aus der Verfassung ableitbaren Aussagen<br>über den Zeitpunkt einer Verfahrensbeteiligung .....   | 229 |
| (2) Verfahrensbeteiligung gegenüber ermessenskonservierenden<br>Zwischenentscheidungen als Rechtsfortbildung .....   | 231 |
| 5. Die Folgen des Wegfalls des Kriteriums von der Unbeachtlichkeit<br>verwaltungsinterner Bindungen von Zwischenentscheidungen<br>für das System der Verwaltungsrechtsdogmatik ..... | 235 |
| a. Verwaltungsvorschriften .....   | 235 |
| b. Mitwirkungsakte .....   | 237 |
| 6. Zwischenergebnis .....  | 238 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| § 15 | <b>RECHTSSCHUTZ UND FAKTISCHE WIRKUNGEN VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN</b>  | 240 |
| 1.   | Faktische Vorwirkungen durch Zwischenentscheidungen in der Rechtswirklichkeit   | 240 |
| a.   | Innere Beharrungstendenz vor Entscheidungsprozessen   | 240 |
| b.   | Veränderungen der äußeren Wirklichkeit  | 243 |
| 2.   | Auflösungstendenzen der Lehre von der Unbeachtlichkeit faktischer Bindungen in Rechtslehre und Rechtsprechung                         | 245 |
| a.   | Rechtslehre   | 245 |
| b.   | Rechtsprechung  | 246 |
| (1)  | Bundesverwaltungsgericht  | 246 |
| (2)  | Bundesverfassungsgericht  | 248 |
| 3.   | Die Zulässigkeit einer Rechtsfortbildung, die den Rechtsschutz gegenüber faktisch bindenden Zwischenentscheidungen zum Gegenstand hat | 249 |
| a.   | Rechtsschutz gegenüber faktisch bindenden Zwischenentscheidungen und Vorrang des Gesetzes   | 250 |
| b.   | Rechtsschutz gegenüber faktisch bindenden Zwischenentscheidungen und Vorbehalt des Gesetzes   | 251 |
| 4.   | Rechtsschutz gegenüber faktischen Bindungen und die herkömmliche Dogmatik des Verwaltungsrechts                                       | 253 |
| a.   | Die Dogmatik des Rechtsschutzes gegenüber faktischen Beeinträchtigungen und die Schutznormtheorie                                     | 253 |
| b.   | Situationsgebundenheit des Grundeigentums   | 254 |
| c.   | Die Voraussetzungen für vorbeugenden Rechtsschutz in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts                                 | 256 |
| (1)  | Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis  | 257 |
| (2)  | Materieller Unterlassungsanspruch   | 258 |
| 5.   | Zusammenfassung und Zwischenergebnis  | 260 |
| § 16 | <b>RECHTSSCHUTZ UND KONKRETISIERUNGSBEDÜRFTIGKEIT VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN</b>  | 261 |
| 1.   | Rechtsschutz gegenüber Zwischenentscheidungen und der nachbarschützende Gehalt des Abwägungsgebots                                    | 262 |
| a.   | Das subjektive Recht auf Abwägung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts   | 262 |
| b.   | Die gerichtliche Kontrolle der fachplanerischen Abwägung im Schrifttum  | 263 |
| (1)  | Kritik des B 42-Urteils   | 263 |
| (2)  | Das Konzept der kommunalen Verbandsklage  | 264 |
| 2.   | Der Umfang des subjektiven Rechts auf Abwägung im Lichte der Rekonstruktion des Abwägungsgebotes                                      | 265 |

|   |            |
|---|------------|
| 3. Ein nicht positiviertes Abwägungsgebot als<br>Schutznorm? .....  | 268        |
| a. Mangel an gesetzlicher Normierung des Abwägungs-<br>gebots im Fachplanungsrecht.....   | 268        |
| b. Kritik der Schutznormtheorie in der Literatur .....  | 268        |
| c. Grundrechtlicher Nachbarschutz bei exekutivischen Entscheidungen<br>über den Ausgleich nachbarlicher Interessen .....                            | 269        |
| (1) Dis Diskussion um die gesetzesunabhängige Geltung eines<br>nachbarschützenden Rücksichtnahmegebots im Baurecht .....                            | 269        |
| (2) Folgerungen für die praeterlegale Geltung eines nach-<br>barschützenden Abwägungsgebots im Fachplanungsrecht .....                              | 271        |
| 4. Folgerungen für den Rechtsschutz gegenüber Kon-<br>kretisierungsbedürftigen Zwischenentscheidungen.....  | 272        |
| a. Das Recht auf Abwägung genereller Interessen .....   | 272        |
| b. Kein Erfordernis der stufenspezifischen Individualisierung des<br>privaten Belanges zur Eröffnung der gerichtlichen Kontrolle .....              | 273        |
| c. Kommunale Verbandsklage ? .....  | 275        |
| 5. Folgerungen für die Dogmatik des Verwaltungsrechtsschutzes .....   | 276        |
| <b>§ 17 DIE ERÖFFNUNG VON RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER<br/>ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN IN GESTUFTEN ENT-<br/>SCHEIDUNGSPROZESSEN - EIGENER VORSCHLAG .....</b> | <b>278</b> |
| 1. Vorschlag eines allgemeinen Kriteriums zur Eröffnung von<br>Rechtsschutz gegenüber Zwischenentscheidungen .....                                  | 278        |
| a. Konkretisierungswirkung.....   | 279        |
| b. Konservierungswirkung.....   | 281        |
| (1) Rechtliche Bindungen.....   | 281        |
| (2) Faktische Bindungen .....   | 281        |
| (a) Faktisch-fehlerkonservierende Bindungen .....   | 281        |
| (b) Faktisch-vermessenskonservierende Bindungen .....   | 282        |
| 2. Rechtsschutz gegenüber einzelnen Zwischenentscheidungen.....   | 284        |
| a. Luftrechtliche Genehmigung .....   | 284        |
| b. Fernstraßenrechtliche Trassenentscheidung .....  | 285        |
| c. Ausbaupläne, Veränderungssperren, Planungsgebiete .....  | 286        |
| d. Teilplanfeststellungsbeschlüsse .....  | 287        |
| e. Bezeichnungsbeschuß nach dem Landbeschaffungsgesetz .....  | 288        |
| f. Zwischenentscheidungen bei der Gestattung<br>von Energiefernleitungen.....   | 289        |
| g. Abfallbeseitigungspläne .....  | 290        |
| h. Standortvorsorgepläne .....  | 291        |
| i. Festsetzungen in den Gesamtplänen der<br>Länder und in Regionalplänen .....  | 292        |
| k. Landesplanerische Beurteilung .....  | 292        |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| <b>C.</b>   | <b>DIE RECHTSFÖRMLICHE VERFASSUNG VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN .....</b>   | <b>294</b> |
| <b>§ 18</b> | <b>RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN VERSUS VERWALTUNGSEFFIZIENZ UND PROZESSOKONOMIE.....</b>                      | <b>294</b> |
|             | 1. Stufenbezogene Präklusion als Lösungsmöglichkeit.....   | 295        |
|             | 2. Dogmatische Umsetzung der Lösung .....  | 295        |
|             | a. Rechtsverhältnislehre versus Handlungsformenlehre .....   | 295        |
|             | b. Der Verwaltungsakt als geeignete Handlungsform zur Problemschichtung im Verhältnis zum Klage- und Einwendungsbefugten ..... | 298        |
|             | c. Probleme einer generellen Qualifizierung von Zwischenentscheidungen als Verwaltungsakte .....                               | 302        |
|             | d. Befugnis der Verwaltung zum Erlaß der Zwischenentscheidung in Form eines Verwaltungsaktes als Lösung .....                  | 304        |
|             | e. Erkennbarkeit des Regelungsgehaltes als Voraussetzung für die Zulässigkeit zum Erlaß feststellender Verwaltungsakte .....   | 307        |
|             | 3. Zusammenfassung und Zwischenergebnis .....  | 310        |
| <b>§ 19</b> | <b>ZUR RECHTSNATUR VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN .....</b>  | <b>313</b> |
|             | 1. Zu den Prämissen für die Annahme von Verwaltungsaktqualität .....   | 313        |
|             | a. Verwaltungsaktqualität und Konkretisierungsbedürftigkeit .....  | 313        |
|             | b. Verwaltungsaktqualität und Kompetenzteilung .....   | 314        |
|             | c. Verwaltungsaktqualität und Intentionalität der Außenwirksamkeit .....   | 314        |
|             | 2. Die Rechtsnatur einzelner Zwischenentscheidungen .....  | 315        |
|             | a. Vorbescheid, Teilgenehmigung und bergrechtliche Betriebspläne .....   | 315        |
|             | b. Trassenentscheidung und landesplanerische Beurteilung .....   | 315        |
|             | c. Bezeichnungsbeschluß nach dem Landbeschaffungsgesetz .....  | 316        |
|             | d. Festsetzungen der Landesplanung .....   | 317        |
|             | <b>VIERTER TEIL:</b>   |            |
|             | <b>DIE STUFUNG VON VERWALTUNGSVERFAHREN AUS DER SICHT DES GESETZGEBERS .....</b>   | <b>322</b> |
| <b>§ 20</b> | <b>UNGESTUFTES VERFAHREN, VERFAHRENSBEGLEITENDE RECHTSKONTROLLE ODER GESTUFTES VERFAHREN .....</b>                             | <b>324</b> |
|             | 1. Ungestuftes Verfahren .....   | 324        |
|             | 2. Verfahrensbegleitende Rechtskontrolle .....   | 324        |
|             | 3. Gestuftes Verfahren .....   | 326        |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| Y § 21 | DIE SEGMENTIERUNG DES ENTSCHEIDUNGSSTOFFES.....   | 328 |
| 1.     | Zur Möglichkeit fachrechtsübergreifender Aussagen zur gesetzgeberischen Segmentierung des Entscheidungsstoffes..... | 328 |
| a.     | Planung und Genehmigung.....  | 329 |
| (1)    | Abwägung.....   | 329 |
| (2)    | Strikt beachtliche Vorgaben.....  | 331 |
| b.     | Differenzierung nach Art des Vorhabens.....   | 332 |
| 2.     | Horizontale Konzentration.....  | 333 |
| a.     | Probleme der Verfahrensparallelität.....  | 333 |
| b.     | Beschränktheit der Lösungsmöglichkeiten de lege lata.....   | 334 |
| c.     | Konsequenzen de lege ferenda.....   | 336 |
| d.     | Zwischenergebnis.....   | 337 |
| 3.     | Die vertikale Untergliederung des Problemstoffes.....   | 337 |
| a.     | Techniken des Stufens - Typologie von Zwischenentscheidungen.....   | 338 |
| (1)    | Die real-gegenständliche Unterteilung des Entscheidungsprozesses.....   | 338 |
| (a)    | Verbindliche Teilzulassung mit unmittelbarer Genehmigungswirkung.....   | 338 |
| (b)    | Teilzulassung ohne Bindungs- und Gestattungswirkung.....  | 340 |
| (c)    | Teilzulassung unter Situationsvorbehalt mit Genehmigungswirkung.....  | 340 |
| (d)    | Folgerungen.....  | 341 |
| (2)    | Die Abtrennung einzelner Tatbestandsmerkmale bzw. Gesichtspunkte.....   | 342 |
| (a)    | Vorentscheidung über die Standortfrage.....   | 343 |
| (b)    | Vorentscheidung über die Genehmigungsfähigkeit des Anlagentyps.....   | 343 |
| (c)    | Vorentscheidung über die Erforderlichkeit des Vorhabens.....  | 344 |
| (d)    | Vorentscheidung über die Einhaltung strikt beachtlicher Vorgaben.....   | 345 |
| (e)    | Zusammenfassende Bewertung.....   | 346 |
| (3)    | Ausfüllungsbedürftige Rahmenentscheidung über das gesamte Vorhaben.....   | 347 |
| (a)    | Unverbindliche Gesamtvorabentscheidung.....   | 347 |
| (b)    | Verbindliche Gesamtvorabentscheidung.....   | 348 |
| (c)    | Gesamtvorabentscheidung unter Situationsvorbehalt.....  | 349 |
| (4)    | Zwischenergebnis.....   | 350 |
| b.     | Die Aufteilung des Entscheidungsstoffes im Rahmen-Ausfüllungs-Modell.....   | 350 |

|                          |  |            |
|--------------------------|--|------------|
| <b>§ 22</b>              | <b>GRUNDZÜGE EINER REFORM DER STUFUNG VON VERFAHREN ÜBER RAUMBEDEUTSAME GROSSVORHABEN - ZUR UMSETZUNG DES VORGE-SCHLAGENEN MODELLS .....</b> | <b>353</b> |
| 1.                       | Gesamtplanung der Länder als erste Stufe .....   | 353        |
| 2.                       | Rahmenplanfeststellung als zweite Stufe.....   | 354        |
| a.                       | Plazierung der zweiten Stufe.....  | 354        |
| b.                       | Förmliche Ausgestaltung der zweiten Stufe .....  | 355        |
| c.                       | Reform der vorhabenbezogenen Zwischenentscheidungen des geltenden Rechts im einzelnen .....  | 357        |
| (1)                      | Raumordnungsverfahren.....   | 357        |
| (2)                      | Verkehrswegerecht .....  | 357        |
| (3)                      | Luftrecht .....  | 358        |
| (4)                      | Landbeschaffungsrecht .....  | 358        |
| (5)                      | Energiefernleitungsrecht .....   | 359        |
| (6)                      | Atomrecht .....  | 359        |
| (7)                      | Immissionsschutz .....   | 360        |
| (8)                      | Bergrecht .....  | 360        |
| (9)                      | Abfallrecht .....  | 361        |
| (10)                     | Bauleitplanung.....  | 362        |
| (11)                     | Vorhabenbezogene Festsetzungen auf der Ebene der Landesplanung .....   | 362        |
| 3.                       | Abschließende Planfeststellung als dritte Stufe .....  | 363        |
| <br><b>FÜNFTER TEIL:</b> |  |            |
|                          | <b>ZUSAMMENFASSUNG UND THESEN .....</b>  | <b>367</b> |
|                          | <b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>  | <b>377</b> |