

INHALTSÜBERSICHT

ERSTER TEIL: EINLEITUNG

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

ZWEITER TEIL: DIE STUFUNG VON VERFAHREN ÜBER RAUM- UND UMWELTBEDEUTSAME VORHABEN IM GELTENDEN RECHT

§ 2	Die Stufung der Fachverfahren	35
§ 3	Ausserhalb der Fachverfahren ergehende Zwischenentscheidung	60
§ 4	Zusammenfassung: Die zentralen Fragen der Verfahrensstufung	77

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

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

II.	KRITIK UND EIGENER VORSCHLAG	158
§ 11	Zusammenfassung und weiteres Vorgehen.....	158
A.	SELBSTBINDUNGEN DER VERWALTUNG DURCH ZWISCHENENTScheidungen IN GESTUFTEN VERFAHREN	167
§ 12	Exkurs: Die Teilbarkeit von Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben	170
§ 13	Selbstbindung der Verwaltung durch Zwischenentscheidungen.....	194
B.	RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHENENT- SCHEIDUNGEN.....	216
§ 14	Rechtsschutz und mittelbare Bindungen von Zwischen- entscheidungen	216
§ 15	Rechtsschutz und faktische Wirkungen von Zwischenent- scheidungen.....	240
§ 16	Rechtsschutz und Konkretisierungsbedürftigkeit von Zwischenentscheidungen	261
§ 17	Die Eröffnung von Rechtsschutz gegenüber Zwischenent- scheidungen in gestuften Entscheidungsprozessen - eigener Vorschlag	278
C.	DIE RECHTSFÖRMLICHE VERFASSUNG VON ZWISCHEN- ENTSCHEIDUNGEN	294
§ 18	Rechtsschutz gegenüber Zwischenentscheidungen versus Verwaltungseffizienz und Prozessökonomie	294
§ 19	Zur Rechtsnatur von Zwischenentscheidungen	313
VIERTER TEIL:		
DIE STUFUNG VON VERWALTUNGSVERFAHREN AUS DER SICHT DES GESETZGEBERS		
§ 20	Ungestuftes Verfahren, verfahrensbegleitende Rechtskontrolle oder gestuftes Verfahren.....	324
§ 21	Die Segmentierung des Entscheidungsstoffes	328
§ 22	Grundzüge einer Reform der Stufung von Verfahren über raumbedeutsame Großvorhaben - Zur Umsetzung des vorgeschlagenen Modells	353
FÜNFTER TEIL:		
ZUSAMMENFASSUNG UND THESEN		367
LITERATURVERZEICHNIS.....		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 Lärmschutzonen	47
6. Planung von Stadtbahnen	48

7. Landbeschaffung für militärische Vorhaben	49
a. Stellungnahme der Landesregierung	49
b. Bezeichnungsbeschuß	50
c. Enteignungsverfahren	50
8. Die Planung von Energiefernleitungen	51
a. Freigabeerklärung und parallele Gestaltungen	51
b. Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung	52
c. Enteignungsrechtliche Planfeststellung	53
9. Atomrechtliches und immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	53
a. Die Struktur des atom- bzw. immissionsschutzrechtlichen gestuften Verfahrens	54
b. Rechtsschutz, Bindungswirkungen und Präklusion bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Zwischenentscheidungen	56
10. Bergrechtliches Zulassungsverfahren	58
§ 3 AUSSERHALB DER FACHVERFAHREN ERGEHENDE ZWISCHENENTSCHEIDUNG	60
1. Entscheidungen auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung	60
a. Landesplanerische Entscheidungen als Stufe der Entscheidung über umweltbelastende Vorhaben	60
(1) Relevanz der Entscheidung der Landesplanung für die Fachverfahren	60
(2) Der Variantenreichtum möglicher landesplanerischer Vorentscheidungen	60
(3) Beschränkung auf exemplarische Darstellung	62
b. Einzelne Vorentscheidungen auf der Ebene der Landesplanung	63
(1) Flugplatzplanungsziele	63
(2) Standortvorsorgepläne	65
(3) Raumordnungsverfahren	66
2. Die baurechtliche Gestaltung als Beispiel paralleler Verfahren	69
a. Die Binnenstruktur des baurechtlichen Verfahrens	69
(1) Die Stufung des Verfahrens	69
(2) Rechtsschutz und Verfahrensbeteiligung	71
b. Die baurechtliche Gestaltung im Gefüge des Gesamtentscheidungsprozesses 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
-----	---	----

DRITTER TEIL:
PROBLEME DER DOGMATIK GESTUFTER VERFAHREN ÜBER RAUMBEDEUTSAME UND UMWELTBELASTENDE VORHABEN 81

I.	BESTANDSAUFAHME	83
§ 5	DOGMATISCHE AUSSAGEN ÜBER GESTUFTES 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 Vorwürfe 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 Unternehmergenehmigung 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 luftrechtlichen Genehmigung.....	106
e. Kongruenz von Sach- und Rechtsgehalt von Zwischenentscheidungen	107
f. Detaillierungsgrad und Bindungswirkung von Zwischenentscheidungen	110
g. Abwägungsgebot und Regelungsgehalt von Zwischenentscheidungen	111
h. Ermittlung des Rechtsgehalts nach Maßgabe der (auch faktischen) Wirkungen der Zwischenentscheidung	114
3. Zusammenfassung/Zwischenergebnis.....	116
§ 7 DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE ANFECHTBARKEIT DER FERN- UND WASSERSTRASSEN- RECHTLICHEN LINIENFÜHRUNGSENTSCHEIDUNG	118
1. Die Prämisse der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	118
a. Die Prämisse der Verneinung der Verwaltungsakt 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 Verwaltungsaktqualität im Verwaltungsverfahrensgesetz	122
b. Die Prämisse über den Rechtsschutz gegenüber Abwägung genereller Interessen	125
2. Kritik der Literatur	126
§ 8 DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE RECHTS- NATUR DES BEZEICHNUNGSBESCHLUSSES NACH DEM LANDBESCHAFFUNGSGESETZ	129
1. Die Geschichte und Stand der Diskussion	129
2. Die Prämisse der Rechtsprechung des Bundesver- waltungsgerichts - Verwaltungsaktqualität bei gesetzlich angeordneter Beteiligungsbefugnis	131
a. Die Begründung für das Fehlen der Verwaltungs- eigenschaft 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- nungsbeschlusses im Verhältnis zu den Gemeinden	136
(1) Beteiligtenposition der Gemeinde	136
(2) Der Umstand einer Folgeentscheidung als Ansatz- punkt für die Bestimmung der Rechtsnatur	137
c. Zusammenfassung.....	138
3. Die Prämissen der Kritik der Rechtsprechung	139
a. Verwaltungsakt und Rechtsschutz	139
b. Teilungsfeindlichkeit der Außenwirksamkeit	140

§ 9	DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM BINDUNGSWIRKUNG UND ANFECHTBARKEIT LANDESPLANE-RISCHER ZIELE	142
1.	Die Prämisse der Verneinung des Rechtsschutzes Privater gegenüber Zielen der Landesplanung	142
a.	Fehlende Unmittelbarkeit	142
b.	Fehlende Individualisierung der abzuwägenden Belange	143
2.	Der Rechtsschutz der Gemeinden und die Rechtsnatur der Ziele der Landesplanung	144
§ 10	DIE PRÄMISSEN IN DER DISKUSSION UM DIE BIN-DUNGSWIRKUNGEN DES POSITIVEN VOR-LÄUFIGEN GESAMTUR-TEILS IM ATOM- UND IMMISSIONSSCHUTZRECHT	146
1.	Verbindlichkeit des positiven vorläufigen Gesamturteils oder Unverbindlichkeit	147
a.	Prämisse der Unverbindlichkeit des positiven vorläufigen Gesamturteils: Keine Verbindlichkeit von Entscheidungen über Tatbestandsvoraussetzungen	147
b.	Prämisse der Verbindlichkeit des positiven vorläufigen Gesamturteils	148
(1)	Kongruenz von Bindungswirkung und Präklusion	148
(2)	Keine Anhaltspunkte für eine Bindungswirkung in der Gesetz- gebungsgeschichte des Bundesimmissionsschutzgesetzes	150
(3)	Umfang des Rechtsschutzes und Regelungsgehalt	152
(4)	Regelungsgehalt des positiven vorläufigen Gesamt- urteils bei Ablehnung einer Teilentscheidung	153
(5)	Erforderlichkeit einer Vollgenehmigung	154
2.	Umfang und Intensität der Bindungswirkung	156
II.	KRITIK UND EIGENER VORSCHLAG	158
§ 11	ZUSAMMENFASSUNG UND WEITERES VORGEHEN	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

A.	SELBSTBINDUNGEN DER VERWALTUNG DURCH ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN IN GESTUFTEN VERFAHREN	167
§ 12	EXKURS: DIE TEILBARKEIT VON ENTSCHEIDUNGEN ÜBER RAUMBEDEUTSAME VORHABEN	170
1.	Die tendenzielle Teilungsfeindlichkeit von Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben	170
a.	Planungentscheidungen	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
§ 13	SELBSTBINDUNG DER VERWALTUNG DURCH ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	194
1.	Die tendenzielle Unverbindlichkeit von Zwischen- entscheidungen	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 Verwaltungsrechtssdogmatik	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 Rechtsfolgeanordnungen	207

(2) Der Regelungsgehalt als Instrument zur Steuerung der Vorprogrammierung der Folgeentscheidung	209
(a) Der Regelungsgehalt der luftrechtlichen Anlagen- genehmigung bei nachfolgender Planfeststellung	210
(b) Der Regelungsgehalt der luftrechtlichen Betriebs- genehmigung bei der nachfolgenden Planfeststellung	211
(c) Der Regelungsgehalt der atom- bzw. immissions- schutzrechtlichen Teilgenehmigung hinsichtlich ihrer Entscheidung über den gestalteten Anlageteil	212
(d) Der Regelungsgehalt des positiven vorläufigen Gesamтурteils	213
B. RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHEN- ENTScheidungen	216
§ 14 RECHTSSCHUTZ UND MITTELBARE BINDUNGEN VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	216
1. Mittelbare Bindungen als der streitige Unterfall mittelbarer Wirkungen	216
2. Die Unmittelbarkeit verwaltungsinterner Bindungen	217
3. Die rechtliche Erheblichkeit der Abwägung innerhalb der materiell-inhaltlichen Grenzen der Ermessensausübung	219
a. Anforderungen an den Abwägungsvorgang als Anforderungen an die Abwägung innerhalb der Ermessengrenzen	219
b. Das Gebotensein von Anforderungen an den Abwägungsvorgang im Fachplanungsrecht	220
(1) Verfassungsrechtliches Gebotensein von Anforderungen an den Abwägungsvorgang?	220
(2) Gebotensein von Anforderungen an den Abwägungsvorgang als Rechtsfortbildung	221
(a) Zulässigkeit der Rechtsfortbildung	222
(b) Begründetheit der Rechtsfortbildung	223
4. Die Grenzen einer Kontrolle des Abwägungsvorganges durch den Rechtsschutz gegenüber dem Planfeststellungsbeschuß	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 mit ermessenskonservierender Wirkung	229
(1) Keine zwingend aus der Verfassung ableitbaren Aussagen über den Zeitpunkt einer Verfahrensbeteiligung	229
(2) Verfahrensbeteiligung gegenüber ermessenskonservierenden Zwischenentscheidungen als Rechtsfortbildung	231
5. Die Folgen des Wegfalls des Kriteriums von der Unbeachtlichkeit verwaltungsinterner Bindungen von Zwischenentscheidungen für das System der Verwaltungsrechtsdogmatik	235
a. Verwaltungsvorschriften	235
b. Mitwirkungsakte	237
6. Zwischenergebnis	238

§ 15	RECHTSSCHUTZ UND FAKTISCHE WIRKUNGEN VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	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 Grundcigentums.....	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	RECHTSSCHUTZ UND KONKRETISIERUNGSBEDÜRFIGKEIT VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	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 Schriftum	263
	(1) Kritik des B 42-Urturts	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 Schutznorm?	268
a. Mangel an gesetzlicher Normierung des Abwägungs- gebots im Fachplanungsrecht	268
b. Kritik der Schutznormtheorie in der Literatur	268
c. Grundrechtlicher Nachbarschutz bei exekutivischen Entscheidungen über den Ausgleich nachbarlicher Interessen	269
(1) Dis Diskussion um die gesetzesunabhängige Geltung eines nachbarschützenden Rücksichtnahmegebots im Baurecht	269
(2) Folgerungen für die praeterlegale Geltung eines nach- barschützenden Abwägungsgebots im Fachplanungsrecht	271
4. Folgerungen für den Rechtsschutz gegenüber Kon- kritisierungsbedürftigen Zwischenentscheidungen.....	272
a. Das Recht auf Abwägung genereller Interessen	272
b. Kein Erfordernis der stufenspezifischen Individualisierung des privaten Belanges zur Eröffnung der gerichtlichen Kontrolle	273
c. Kommunale Verbandsklage ?	275
5. Folgerungen für die Dogmatik des Verwaltungsrechtsschutzes	276
§ 17 DIE ERÖFFNUNG VON RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN IN GESTUFTEN ENT- SCHEIDUNGSPROZESSEN - EIGENER VORSCHLAG	278
1. Vorschlag eines allgemeinen Kriteriums zur Eröffnung von 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. Bezeichnungsbeschluß nach dem Landbeschaffungsgesetz	288
f. Zwischenentscheidungen bei der Gestaltung von Energiefernleitungen	289
g. Abfallbeseitigungspläne	290
h. Standortvorsorgepläne	291
i. Festsetzungen in den Gesamtplänen der Länder und in Regionalplänen	292
k. Landesplanerische Beurteilung	292

C. DIE RECHTSFÖRMISCHE VERFASSUNG VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	294
§ 18 RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN VERSUS VERWALTUNGSEFFIZIENZ UND PROZESSÖKONOMIE	294
1. Stufenbezogene Präklusion als Lösungsmöglichkeit.....	295
2. Dogmatische Umsetzung der Lösung	295
a. Rechtsverhältnislehre versus Handlungsformenlehre	295
b. Der Verwaltungsakt als geeignete Handlungsform zur Problemabschichtung im Verhältnis zum Klage- und Einwendungsbezugspunkt	298
c. Probleme einer generellen Qualifizierung von Zwischenentscheidungen als Verwaltungsakt	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
§ 19 ZUR RECHTSNATUR VON ZWISCHENENTSCHEIDUNGEN	313
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, Teilgenemigung und bergrechtliche Betriebspläne	315
b. Trassenentscheidung und landesplanerische Beurteilung	315
c. Bezeichnungsbeschluß nach dem Landbeschaffungsgesetz	316
d. Festsetzungen der Landesplanung	317
VIERTER TEIL: DIE STUFUNG VON VERWALTUNGSVERFAHREN AUS DER SICHT DES GESETZGEBERS	322
§ 20 UNGESTUFTES VERFAHREN, VERFAHRENSBEGLEITENDE RECHTSKONTROLLE ODER GESTUFTES VERFAHREN	324
1. Ungestuftes Verfahren	324
2. Verfahrensbegleitende Rechtskontrolle	324
3. Gestuftes Verfahren	326

✓ § 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 <i>de lege lata</i>	334
c. Konsequenzen <i>de lege ferenda</i>	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 Gestaltungswirkung	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

§ 22	GRUNDZÜGE EINER REFORM DER STUFUNG VON VERFAHREN ÜBER RAUMBEDEUTSAME GROSSVORHABEN - ZUR UMSETZUNG DES VORGE-SCHLAGENEN MODELLS	353
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)	Verkehrswegegerecht	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
FÜNFTER TEIL: ZUSAMMENFASSUNG UND THESEN		367
LITERATURVERZEICHNIS		377