

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| <i>Erster Teil</i> | |
| Standortbestimmung | 37 |
| A. Ausgangsbeobachtung | 37 |
| B. Wirkung der vorläufigen Anordnung: Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots | 41 |
| C. Plakative Erwartungen | 41 |
| D. Forschungsstand und Forschungsdefizit | 43 |
| E. Gang der Untersuchung | 45 |
| <i>Zweiter Teil</i> | |
| Einordnungen, Abgrenzungen und Phänomenologie | 49 |
| A. Verkehrswegeinfrastruktur und Beschleunigungsgesetzgebung | 49 |
| I. Der BVWP als Ausgangspunkt der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes ... | 49 |
| II. Ursachen im geltenden Recht für als langwierig empfundene Planungsverfahren | 51 |
| III. Tradierte Instrumente zur Beschleunigung der Bundesverkehrswegeplanung .. | 69 |
| B. Begriffliche Annäherung | 84 |
| I. Typisierende Annäherung: Einstweilige Verwaltungsentscheidung | 84 |
| II. Abgrenzung zu anderen Instrumenten | 87 |
| III. Die Zulassung des vorzeitigen Beginns | 96 |
| IV. Vorläufige Anordnungen im sonstigen Fachrecht | 109 |
| C. Phänomenologie der vorläufigen Anordnung | 111 |
| I. Entstehungs- und Veränderungsgeschichte im WaStrG | 111 |
| II. Entstehungs- und Veränderungsgeschichte der vorläufigen Anordnung im Jahr 2018 | 119 |
| III. Änderungen durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2023 | 126 |
| IV. Erwartungen | 126 |
| V. Befürchtungen und Kritik | 130 |
| VI. Einfügung in weitere Fachrechte | 133 |

Dritter Teil

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

Vierter Teil

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

Fünfter Teil

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

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

| | |
|--|------------|
| Inhaltsübersicht | 13 |
| 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 <i>de lege ferenda</i> – ein Gesetzgebungsvorschlag | 448 |
| A. Praktikabilität steigern durch verständlicheres Recht | 448 |
| I. Verständlichkeitsmaxime nach geltendem Recht | 448 |
| II. Notwendigkeit von verständlichen und praktikablen Gesetzen | 449 |
| III. Anforderungen an verständliche Gesetzestexte | 450 |
| B. Regelungsvorschlag | 454 |

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

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

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

Zweiter Teil

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

| | |
|--|-----------|
| d) Schub durch die COVID-19-Pandemie | 63 |
| e) Digitalisierungsbestrebungen im WaStrG, FStrG, AEG und VwVfG .. | 63 |
| 6. Umfang, Anforderungen und Unklarheiten des Prüfprogramms im Entscheidungverfahren | 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 |

| | Inhaltsverzeichnis | 17 |
|--|--------------------|----|
| 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 |

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | 19 |
| 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> | |
| Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung | 136 |
| A. Rechtstatsachenforschung zur vorläufigen Anordnung | 136 |
| I. Grund und Anlass der Erhebung | 136 |
| II. Gesetzgeberische Behauptungen und Anwendungsumfang | 138 |
| III. Anlass und Durchführung der empirischen Erhebung | 138 |
| B. Erkenntnisse | 139 |
| I. Tatsächlicher Anwendungsbereich | 139 |
| 1. Anwendungsumfang und Kenntnis | 139 |
| 2. Maßnahmen | 140 |
| 3. Bearbeitungsdauer | 141 |

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

Vierter Teil

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

| | Inhaltsverzeichnis | 21 |
|---|--------------------|----|
| 4. FFH-RL | 159 | |
| a) Gebietsschutz | 160 | |
| b) Artenschutz | 160 | |
| 5. Vogelschutz-RL | 161 | |
| 6. WRRL | 162 | |
| B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen | 163 | |
| I. Staatliche Verkehrswegeinfrastrukturverantwortung | 163 | |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 164 | |
| 2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung | 166 | |
| II. Gesetzgebungskompetenzen | 167 | |
| 1. Vorläufige Anordnung im WaStrG | 167 | |
| 2. Vorläufige Anordnung im FStrG | 167 | |
| a) Kein Rückgriff auf Art. 90 Abs. 2 Satz 6 GG | 167 | |
| b) Rückgriff auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG | 168 | |
| 3. Vorläufige Anordnung im AEG | 169 | |
| III. Verwaltungskompetenzen | 170 | |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 170 | |
| a) Bundeswasserstraßen | 170 | |
| b) Bundesfernstraßen | 170 | |
| aa) Bundesautobahnen | 171 | |
| bb) Sonstige Bundesstraßen | 171 | |
| cc) „Verwaltung“ | 172 | |
| c) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes | 172 | |
| 2. Auswirkungen für die vorläufige Anordnung | 173 | |
| a) Umsetzung in der Verkehrswegeinfrastruktur des Bundes | 173 | |
| aa) Bundeswasserstraßen | 173 | |
| bb) Bundesfernstraßen | 173 | |
| cc) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes | 176 | |
| b) Identität von Planfeststellungsbehörde und Vorhabenträger? | 182 | |
| IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorbehalt des Gesetzes | 183 | |
| 1. Verfassungsrechtlicher Maßstab | 183 | |
| 2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung | 184 | |
| a) Planfeststellungsbeschluss – a maiore ad minus? | 184 | |
| b) Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage | 185 | |
| V. Rechtssicherheit | 185 | |
| 1. Verfassungsrechtlicher Maßstab | 185 | |
| 2. Auswirkungen auf die vorläufige Anordnung | 186 | |

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

Fünfter Teil

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

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 23 |
| 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 Praktikabilitätserwägungen | 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) Gemeindeverbände | 232 |
| c) Anhörung in den Stadtstaaten | 233 |
| d) Zuständige Landesbehörde, § 14 Abs. 2 Satz 1 WaStrG | 234 |
| e) Anliegerbegriff | 235 |
| f) Betroffenenbegriff | 235 |
| aa) Betroffener i. S. d. Planfeststellungsrechts | 236 |
| bb) Betroffener nach allgemeinem 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 Wasserwirtschaft | 242 |
| 10. Umweltverträglichkeitsprüfung | 243 |
| a) Keine Anordnung im Fachrecht | 243 |
| b) Anordnung durch das UVPG? | 243 |
| aa) Der Begriff des „Vorhabens“ | 243 |
| bb) „Zulassungsentscheidung“ | 244 |
| cc) Anordnung durch § 29 Abs. 1 UVPG? | 245 |
| dd) Anordnung über den Umweltschutzgedanken der UVP? | 245 |
| c) Ausnahme bei Umgehung der UVP | 246 |
| d) Vergleich: UGB-Entwürfe 1997 und 2008 | 246 |
| aa) UGB-KomE 1997 | 247 |
| bb) UGB I 2008 | 247 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 25 |
| 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. Materielle Voraussetzungen | 271 |
| I. Reversibilität | 271 |
| 1. Wörtliches Verständnis | 271 |
| 2. Beschleunigungszweck versus vollendete Tatsachen | 271 |
| a) Faktische Präjudizierung bzw. Selbstbindung | 272 |
| b) Ökologische Funktionen und Wirkungen | 274 |
| c) Vergleich zu § 57b Abs. 1 Nr. 2 BBergG | 275 |
| d) Reversibilität ökologischer Funktionen | 275 |
| e) Besonderheiten bei der Wirkungsbetrachtung | 276 |
| f) Teleologische Reduktion der Reversibilität auf Teilmaßnahmen? | 276 |
| 3. Verhältnis zur Wiederherstellungs- und Entschädigungspflicht | 277 |
| 4. Keine irreversiblen Maßnahmen? | 278 |
| 5. Reversibilität im Gesetzgebungsverfahren | 278 |
| a) Gesetzesbegründung | 278 |
| b) Ausschussberatung | 278 |
| 6. Maßstab nach den Verwaltungsvorschriften | 279 |
| 7. Vereinbarkeit mit sonstigem Recht | 280 |
| 8. Rechtspraxis | 280 |
| a) Bundeswasserstraßen | 281 |
| b) Bundesfernstraßen | 281 |
| c) Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes | 281 |
| d) Erkenntnisse | 282 |
| 9. Zwischenergebnis | 282 |
| 10. Praktikabilitätserwägungen | 282 |
| II. Öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn | 283 |
| 1. Vorzeitigkeit | 283 |
| 2. Öffentliches Interesse | 283 |
| a) Unbestimmter Sammel- und Rechtsbegriff | 284 |
| b) Abgrenzungen | 284 |
| c) Verhältnis zum Planfeststellungsverfahren | 284 |

| | |
|---|------------|
| d) Zeitgewinn | 285 |
| e) Unionsrechtliche Verpflichtungen | 285 |
| f) Volkswirtschaftliche Belange | 286 |
| g) Einordnung innerhalb der Bedarfsgesetze | 287 |
| h) Einflüsse des Umwelt- und Naturschutzes | 287 |
| i) Gewährleistung des fließenden Verkehrs | 287 |
| j) Gefahrenabwehr | 287 |
| k) Gewichtung durch den Gesetzgeber | 288 |
| l) Einschränkung aufgrund selbstverschuldeten Zeitverzugs? | 289 |
| 3. Bestehen des öffentlichen Interesses | 289 |
| 4. Rechtspraxis | 290 |
| 5. Praktikabilitätserwägungen | 290 |
| III. Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers im Planfeststellungsverfahren (Prognose) | 291 |
| 1. Anforderungen an die anzustellende Prognose | 291 |
| a) Prüfungsumfang | 292 |
| b) Prüftiefe | 293 |
| 2. Prognosebasis | 294 |
| a) Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung | 296 |
| aa) Ablauf der Einwendungs- und Stellungnahmefrist | 296 |
| bb) Ausnahmen vom Ablauf der Einwendungs- und 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 |

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | 29 |
| 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 |

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 31 |
| II. Entschädigungspflicht nach WaStrG | 356 |
| 1. Kein Vorbehalt | 357 |
| 2. Entschädigungsgrund | 357 |
| 3. Anspruch des Betroffenen | 357 |
| 4. Entschädigungsverfahren und -höhe | 357 |
| 5. Rechtsschutz | 358 |
| III. Rechtspraxis | 358 |
| IV. Praktikabilitätserwägungen | 358 |
| H. Naturschutzrechtliche Verursacherpflichten | 359 |
| I. Anwendbarkeit | 359 |
| 1. Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur vorläufigen Anordnung | 359 |
| 2. Einschränkung wegen Vorläufigkeit der Maßnahmen? | 360 |
| 3. Einschränkung bei Bestandteil des landschaftspflegerischen Begleitplans? | 362 |
| II. Rechtsfolgenkaskade des § 15 BNatSchG | 362 |
| 1. Grundstrukturen des § 15 BNatSchG | 362 |
| 2. Konkurrenz zur Wiederherstellungspflicht? | 363 |
| a) Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen | 364 |
| aa) Bereits umgesetzte Ersatzmaßnahmen | 364 |
| bb) Bereits umgesetzte Ausgleichsmaßnahmen | 365 |
| b) Ersatzzahlung | 365 |
| 3. Anforderungen an die Praxis | 366 |
| 4. Praktikabilitätserwägungen | 366 |
| I. Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung | 366 |
| I. Der Erlass einer vorläufigen Anordnung als Verwaltungsakt | 367 |
| 1. Verwaltungsakt | 367 |
| a) Berechtigung, aber keine Verpflichtung zur Umsetzung | 367 |
| b) Mitwirkungsbedürftiger, vorläufiger Verwaltungsakt | 367 |
| 2. Keine Allgemeinverfügung | 368 |
| II. Rechtswirkungen der vorläufigen Anordnung | 369 |
| 1. Gestattungswirkung (Genehmigungswirkung) | 369 |
| 2. Konzentrationswirkung | 370 |
| a) Keine Anordnung im Fachrecht | 370 |
| b) Vorläufigkeitsentscheidung mit umfassendem Prüfprogramm | 370 |
| c) Gesetzesmaterialien | 371 |
| d) Beschleunigungsaspekt | 371 |
| e) Zwischenergebnis | 371 |
| f) Grenzen und Reichweite der Konzentrationswirkung | 372 |

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

Sechster Teil

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

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | 33 |
| | |
| (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 |
| | |
| <i>Siebter Teil</i> | |
| | |
| Potenzielle und Grenzen der vorläufigen Anordnung | 409 |
| A. Potenziale | 409 |
| I. Durchbrechung des präventiven Errichtungsverbots | 409 |
| II. Typische Anwendungsfelder und Beschleunigungspotenzial | 409 |
| 1. Typische Anwendungsfelder | 410 |
| a) Verwirklichung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes | 410 |
| b) Naturschutzrechtliche Restriktionen überwinden | 410 |
| aa) Rodungsverbote | 410 |
| bb) Vermeidungsmaßnahmen | 411 |

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

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 35 |
| 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 Gesetzgebungs vorschlag | 448 |
| A. Praktikabilität steigern durch verständlicheres Recht | 448 |
| I. Verständlichkeitsmaxime nach geltendem Recht | 448 |
| II. Notwendigkeit von verständlichen und praktikablen Gesetzen | 449 |
| III. Anforderungen an verständliche Gesetzestexte | 450 |
| 1. Linguistische Anforderungen | 450 |
| 2. Normadressaten: Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden | 451 |
| a) Empfängerorientierung und Adressatenverständlichkeit | 451 |
| b) Vorrangig: Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden | 451 |

| | |
|---|------------|
| 3. Umsetzung in der vorläufigen Anordnung | 452 |
| a) Lesbarkeitsfaktoren: Übersichtlichkeit und Ordnung (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 |
| Literaturverzeichnis | 468 |
| Stichwortverzeichnis | 509 |