

NICOLE KRELLMANN

Die Doppelte Rechtskraft
im verwaltungsgerichtlichen
Verfahren

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

30



Nicole Krellmann

Die Doppelte Rechtskraft im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Rechtfertigung und Folgen
einer abschließenden gerichtlichen Feststellung
der Mängel eines Planfeststellungsbeschlusses
bei möglicher Heilung
durch ergänzendes Verfahren

Mohr Siebeck

Nicole Krellmann, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster und der Université Panthéon-Assas, Paris; 2016 Erstes Staatsexamen; Juristischer Vorbereitungsdienst am Kammergericht Berlin; 2019 Zweites Staatsexamen; 2023 Promotion; Rechtsanwältin in Berlin.

orcid.org/0009-0006-8436-6852

ISBN 978-3-16-162516-9/eISBN 978-3-16-162786-6

DOI 10.1628/978-3-16-162786-6

ISSN 2195-5689/eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur finden bis Mai 2023 Berücksichtigung.

Mein aufrichtiger Dank gilt *Herrn Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)*, der die Erstellung dieser Arbeit begleitet und mich von der Themenfindung bis zur Publikation unterstützt hat. Ihm danke ich für das entgegengebrachte Vertrauen und sein stetes Interesse an dem von mir bearbeiteten Thema. *Herrn Prof. Dr. Josef Franz Lindner* danke ich für die Bereitschaft, das Zweitgutachten anzufertigen, und seine engagierte Auseinandersetzung mit meiner Arbeit. Ohne die Zustimmung von *Herrn Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.* wäre eine Aufnahme in diese Schriftenreihe nicht möglich gewesen. Ihm danke ich zudem für hilfreiche Anregungen, die ich im Rahmen der Überarbeitung des Manuskripts umsetzen konnte.

Danken möchte ich der *Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung* für die Unterstützung durch einen Druckkostenzuschuss.

Verschiedene Menschen haben zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. *Bettina Brombacher* danke ich für ihre wertvollen Impulse und ihren Zuspruch in der prägenden Zeit der Promotion. Großer Dank gebührt meinen Eltern *Alfons und Gabriele Krellmann* für ihren bedingungslosen Rückhalt. Aus tiefstem Herzen danke ich meinem Freund *Benjamin Lüke* für seine Unterstützung und seine unendliche Geduld. Ihm ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im September 2023

Nicole Krellmann

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1
<i>I. Problemaufriss: Die Doppelte Rechtskraft</i>	<i>1</i>
<i>II. Ziel und Gang der Untersuchung</i>	<i>2</i>
Teil 1: Instrumente zur beschleunigten Vorhabenzulassung	5
§ 1 <i>Generelle Beschleunigung von Verfahren</i>	8
§ 2 <i>Begrenzung von Fehlerfolgen</i>	11
Teil 2: Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren	23
§ 3 <i>Das ergänzende Verfahren im gesetzlichen System der Planerhaltung</i>	24
§ 4 <i>Anwendungsbereich des ergänzenden Verfahrens</i>	37
§ 5 <i>Voraussetzungen des ergänzenden Verfahrens</i>	44
§ 6 <i>Prozessualer Ausgangspunkt und Durchführung des ergänzenden Verfahrens</i>	58
§ 7 <i>Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit</i>	71
Teil 3: Die Doppelte Rechtskraft	75
§ 8 <i>Die Doppelte Rechtskraft in der höchstrichterlichen Rechtsprechung</i>	75
§ 9 <i>Ausgangspunkt: Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit</i>	78
§ 10 <i>Rechtfertigung der Doppelten Rechtskraft</i>	86

§ 11 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen die Ausgangsentscheidung	137
§ 12 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen die korrigierte Entscheidung	184
§ 13 Die Doppelte Rechtskraft und höherrangiges Recht	253
§ 14 Die Doppelte Rechtskraft <i>de lege ferenda</i>	285
§ 15 Gesamtfazit zur Doppelten Rechtskraft	300
Ergebnisse der Untersuchung	305
Literaturverzeichnis	315
Sachregister	331

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
I. <i>Problemaufriss: Die Doppelte Rechtskraft</i>	1
II. <i>Ziel und Gang der Untersuchung</i>	2
Teil 1: Instrumente zur beschleunigten Vorhabenzulassung	5
§ 1 <i>Generelle Beschleunigung von Verfahren</i>	8
§ 2 <i>Begrenzung von Fehlerfolgen</i>	11
A. Grundsatz der Beseitigung rechtsverletzender Verwaltungsakte	11
B. Bedürfnis nach Planerhaltung	12
C. Möglichkeit einer nachträglichen Fehlerbehebung	15
I. Heilung durch Planergänzung oder ergänzendes Verfahren	15
II. Abgrenzung zu anderen Möglichkeiten der Fehlerfolgenbegrenzung	17
1. Unbeachtlichkeit von Fehlern ohne Ergebnisrelevanz	17
2. Materielle Präklusion und Missbrauchsklausel	19
3. Innerprozessuale Präklusion	20
Teil 2: Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren	23
§ 3 <i>Das ergänzende Verfahren im gesetzlichen System der Planerhaltung</i>	24
A. Gesetzliche Verankerung des ergänzenden Verfahrens	24
I. Einführung des ergänzenden Verfahrens als Parallelinstitut zur Planergänzung	24
II. Ausweitung des gegenständlichen Anwendungsbereichs durch Übernahme in das UmwRG	26

B.	Rechtsnatur der Regelungen und gesetzliche Grundlage der Heilung	27
I.	Verwaltungsprozessualer Charakter der Regelungen	28
II.	Ermächtigungsgrundlage für die nachträgliche Fehlerbehebung	29
C.	Abgrenzung zur Planergänzung	32
I.	Planergänzung bei notwendiger inhaltlicher Ergänzung	33
II.	Ergänzendes Verfahren bei Fehlern, die die behördliche Entscheidung infrage stellen	34
III.	Besondere Bedeutung der Abgrenzung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	35
§ 4	<i>Anwendungsbereich des ergänzenden Verfahrens</i>	37
A.	Gegenständlicher Anwendungsbereich	37
I.	Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen	37
II.	Zulassungsentscheidungen im Anwendungsbereich des UmwRG	38
1.	Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG	38
2.	Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG	39
B.	Zeitlicher Anwendungsbereich	42
C.	Personeller Anwendungsbereich	44
§ 5	<i>Voraussetzungen des ergänzenden Verfahrens</i>	44
A.	Prinzipiell heilbare Fehler	44
I.	Erhebliche Fehler im Abwägungsvorgang	44
II.	Materiell-rechtliche Fehler	47
III.	Verfahrensfehler	48
1.	Absolute Verfahrensfehler	50
2.	Relative Verfahrensfehler	51
B.	Konkrete Möglichkeit der Heilung	52
C.	Einhaltung der Grenzen des ergänzenden Verfahrens	54
§ 6	<i>Prozessualer Ausgangspunkt und Durchführung des ergänzenden Verfahrens</i>	58
A.	Vorausgehende Entscheidung des Gerichts	58
B.	Das ergänzende Verfahren	58
I.	Einleitung	59
II.	Durchführung	61
1.	Anwendbare Verfahrensvorschriften	61
2.	Erfordernis der Ergebnisoffenheit	63
3.	Beteiligungspflichten	64
4.	Berücksichtigungsfähiger Vortrag	67
5.	Maßgebliche Sach- und Rechtslage	67
III.	Abschließender Verwaltungsakt	68
§ 7	<i>Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit</i>	71

Teil 3: Die Doppelte Rechtskraft	75
§ 8 <i>Die Doppelte Rechtskraft in der höchstrichterlichen Rechtsprechung</i>	75
A. Rechtsprechung des BVerwG zu § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG	76
B. Übertragung der Rechtsprechung auf das ergänzende Verfahren nach dem UmwRG	77
§ 9 <i>Ausgangspunkt: Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit</i>	78
A. Anträge der Verfahrensbeteiligten und Entscheidung des Gerichts	78
B. Entwicklung des Tenors	80
I. Verworfenen Optionen	80
1. Verpflichtung zur Durchführung eines ergänzenden Verfahrens	81
2. Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Fehlerbeseitigung	82
II. Herleitung der heute verwendeten Tenorierung	83
§ 10 <i>Rechtfertigung der Doppelten Rechtskraft</i>	86
A. Die Doppelte Rechtskraft als Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung	86
I. Ältere Entscheidungen ohne Hinweis auf besondere Rechtskraftwirkungen	86
II. Argumentation mit Bestandskraft und Einwendungsausschluss	88
III. Argumentation mit der Rechtskraft des vorangegangenen Urteils	89
IV. Argumentation mit „prozessualen Erfordernissen“	89
B. Ziele der Doppelten Rechtskraft	90
I. Konzentration des Rechtsschutzes und Begrenzung bzw. Abschichtung des prozessualen Streitstoffs	91
II. Rationalisierung und Absicherung des ergänzenden Verfahrens	91
C. Dogmatische Rechtfertigung	92
I. Die materielle Rechtskraft nach den Grundsätzen zu § 121 VwGO	93
1. Voraussetzungen der materiellen Rechtskraft	93
2. Wesen und Wirkungsweise der materiellen Rechtskraft	94
a) Unzulässigkeit einer neuen Klage bei identischem Streitgegenstand	94
b) Präjudizialität bei nicht-identischem Streitgegenstand	95
3. Gegenständliche Reichweite der materiellen Rechtskraft	95
a) Grundsätzlicher Ausschluss der Entscheidungselemente aus der Rechtskraft	96
b) Relativierungen dieses Grundsatzes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	98
II. Unvereinbarkeit der Doppelten Rechtskraft mit den allgemeinen Grundsätzen zur Reichweite der materiellen Rechtskraft	100

1. Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit . . .	100
a) Rechtskraftwirkungen eines stattgebenden Anfechtungsurteils	101
b) Übertragung auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	105
aa) Verbindlichkeit der festgestellten Mängel	105
bb) Keine Verbindlichkeit der nicht tragenden Entscheidungselemente	107
2. Abweisung der Klage im Übrigen	110
a) Rechtskraftwirkungen eines vollständig klageabweisenden Anfechtungsurteils	111
b) Rechtskraftwirkungen der teilweisen Klageabweisung bei möglicher Fehlerbehebung	111
aa) Verbindliche Aussagen der Klageabweisung im Übrigen	112
bb) Reichweite der Rechtskraft bei Feststellungen zur Rechtmäßigkeit	112
3. Zwischenergebnis	114
III. Keine (Teil-)Bestandskraft der Ausgangsentscheidung	115
1. Zusammenhang zwischen Rechtskraft und Bestandskraft	115
2. Annahme einer (Teil-)Bestandskraft lässt sich dogmatisch nicht rechtfertigen	116
a) Voraussetzungen einer (Teil-)Bestandskraft liegen nicht vor	117
b) Keine (Teil-)Bestandskraft bei Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	117
aa) Keine Bestandskraft des gesamten Planfeststellungsbeschlusses	117
bb) Keine Bestandskraft unselbstständiger Teile des Planfeststellungsbeschlusses	120
(1) Keine isolierte Bestandskraft unselbständiger Elemente des verfügenden Teils	121
(2) Keine isolierte Bestandskraft von Begründungselementen	122
3. Unzutreffender Vergleich mit § 76 VwVfG	123
IV. Zwischenfazit	125
D. Untersuchung weiterer Rechtfertigungsmöglichkeiten	126
I. Rechtskraft anderer Urteile in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	126
II. Rechtskraft im Zivilprozess	127
III. Keine Doppelte Rechtskraft beim ergänzenden Verfahren in der Bauleitplanung	129
IV. Prozessuale Fortsetzung der Konzentrationswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen	131

E.	Vorteile der Doppelten Rechtskraft gegenüber einer Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens	133
	I. Voraussetzungen und gesetzgeberische Intention der Aussetzung	133
	II. Vergleich der Aussetzung und der Doppelten Rechtskraft	134
	III. Verbleibender Anwendungsbereich der Aussetzung	136
<i>§ 11 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen</i>		
	<i>die Ausgangsentscheidung</i>	137
A.	Gegenstand des Verfahrens	137
	I. Ergänzendes Verfahren während der Tatsacheninstanz	137
	II. Ergänzendes Verfahren während der Revision	139
	1. Ausnahmsweise zulässige Klageänderung	139
	2. Ausnahmsweise zulässige Tatsachenfeststellung durch das Revisionsgericht	141
B.	Die Doppelte Rechtskraft in der ersten Instanz	142
	I. Folgen für die Verwaltungsgerichte	143
	1. Erweiterte Amtsermittlungspflicht nach § 86 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. VwGO	143
	a) Amtsermittlung in Abhängigkeit vom Urteilstenor	145
	aa) Entscheidung über das Aufhebungsbegehren	146
	bb) Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	146
	b) Amtsermittlung bei Doppelter Rechtskraft	148
	2. Erweiterte Vorlagepflichten	150
	a) Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV	150
	b) Konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG	152
	3. Wahrung der Verfahrensrechte der Beteiligten, insb. des Anspruchs auf rechtliches Gehör	152
	4. Berücksichtigung der Doppelten Rechtskraft bei Abfassung des Urteils	154
	II. Erweiterte Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten	155
	1. Folgen für den Kläger	156
	a) Umfassende Rügeobliegenheit ohne Kostengefahr	156
	b) Fortgeltung der Klagebegründungsfrist aus § 6 Satz 1 UmwRG	157
	c) Kein prozessstrategisches „Zurückhalten“ von Mängeln	159
	d) Umgehungsmöglichkeit durch Präzisierung des Klageantrags?	160
	2. Folgen für die Behörde bzw. den Vorhabenträger	161
	III. Kostenentscheidung	162

1. Keine Kostentragung des Klägers bei Abweisung im Übrigen	162
2. Kostenverteilung „innerhalb“ des Feststellungsurteils	163
a) Kostenentscheidung in Abhängigkeit vom Tenor	163
b) Kostenentscheidung in Abhängigkeit vom Erfolg der klägerseitigen Einwände	164
aa) Teilunterliegen des Klägers bei zurückgewiesenen Rügen	164
bb) Schwierigkeiten bei der Quotenbildung	167
IV. Möglichkeit einer beschränkten Berufungs- bzw. Revisionszulassung	168
C. Die Doppelte Rechtskraft in der Rechtsmittelinstanz	171
I. Notwendige Zurückverweisung bei Aufhebung in der Tatsacheninstanz	172
II. Revision bei Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	172
1. Erfolg bei Durchgreifen eines einzigen Begründungsstrangs	173
a) Revision der Behörde bzw. des Vorhabenträgers	173
aa) Erneuter Antrag auf Klageabweisung	173
bb) Antrag auf Klageabweisung in Bezug auf einzelne Mängel	175
b) Revision des Klägers	176
aa) Erneuter Antrag auf Aufhebung	176
bb) Antrag auf Feststellung weiterer Mängel	176
2. Beschränkter Prüfungsumfang des Rechtsmittelgerichts	177
3. Kostenrisiko aus § 154 Abs. 2 VwGO	178
D. Fazit	178
I. Erschwerung der effektiven richterlichen Kontrolle bei komplexen Vorhaben	179
II. Zweckerreichung der Doppelten Rechtskraft zu diesem Zeitpunkt völlig offen	181
1. Ergänzendes Verfahren ungewiss	182
2. Weiterer Prozess ungewiss	183
§ 12 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen die korrigierte Entscheidung	184
A. Gegenstand des Verfahrens	185
I. Einheitliche neue Entscheidung als Ergebnis des ergänzenden Verfahrens	185
1. Schicksal der ursprünglichen Entscheidung nach rechtskräftiger Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	185

2. Änderung der Ausgangsentscheidung	187
3. Verschmelzen von neuer und alter Entscheidung	188
II. Personelle Reichweite der Heilung	189
1. Änderungen des Vorhabens selbst	189
2. Änderungen, die die äußere Gestalt des Vorhabens unberührt lassen	190
B. Rechtsschutzmöglichkeiten	190
I. Anfechtung durch den Kläger	191
1. Erneutes Aufhebungsbegehren	191
a) Keine Unzulässigkeit wegen entgegenstehender Rechtskraft	192
b) Mögliches Bestehen eines Aufhebungsanspruchs	193
aa) Möglicher Aufhebungsanspruch bei erfolgloser Heilung	194
bb) Keine Aufhebung wegen zuvor bereits erfolglos gerügter Mängel	196
2. Weiterer Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	197
a) Keine (Teil-)Unzulässigkeit wegen entgegenstehender Rechtskraft	197
b) Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	198
aa) Mängel, die aus dem ergänzenden Verfahren resultieren	198
bb) Keine Beanstandung von Mängeln des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses	199
II. Anfechtung durch Dritte	200
1. Keine Berufung auf die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	201
2. Rechtsschutz gegen heilungsbedingte Änderungen des Vorhabens	202
C. Bindung des Gerichts an die Rechtskraft des vorangegangenen Urteils	203
I. Inhaltliche Reichweite der Rechtskraft	205
1. Mindestgehalt der Doppelten Rechtskraft	205
2. Verbindlichkeit rechtlicher Erwägungen und Begründungselemente	206
a) Zunächst restriktive Haltung des 4. Senats	207
b) Vermittelnde Lösung des 7. Senats	208
3. Verbindlichkeit auch bei fehlender Begründung?	211
II. Folgen für die Verfahrensbeteiligten	214
1. Größere Rechts- und Planungssicherheit für Behörde und Vorhabenträger	215

2. Mögliche Risiken für den Kläger	216
III. Bewertung	217
1. Erkennbarkeit der verbindlichen Entscheidungselemente	217
2. Notwendigkeit einer Restriktion der vorgreiflichen Entscheidungselemente	218
a) Handhabbarkeit der Rechtskraftwirkungen	218
b) Gefahr einer zu weitgehenden Perpetuierung von Entscheidungselementen	220
c) Wahrung verfassungsrechtlicher Grenzen	221
D. Umgang mit Fehlern in rechtskräftig entschiedenen Sachkomplexen	221
I. Problemaufriss: Fehler in rechtskräftig entschiedenen Sachkomplexen	222
II. Fälle, in denen keine Bindung an die Feststellungen des vorangegangenen Urteils besteht	223
1. Nicht (vollständig) von der Rechtskraft erfasste Sachkomplexe	223
2. Änderung der Sach- oder Rechtslage als zeitliche Grenze der Rechtskraft	225
3. Neuerliche Sachprüfung durch die Behörde	226
III. Anlass für eine teilweise Rechtskraftdurchbrechung	228
1. Rechtskraftdurchbrechung nach allgemeinen Grundsätzen, insb. Unionsrechtswidrigkeit	229
a) Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens	229
aa) Wiederaufnahme des gerichtlichen Verfahrens	229
bb) Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens	230
b) Übertragung auf den Fall der Doppelten Rechtskraft	231
2. Neue Erkenntnisse im ergänzenden Verfahren	236
IV. Entfallen der verbindlichen Wirkung	237
1. Begrenzung der Rechtskraftdurchbrechung auf einzelne Sachkomplexe	238
2. Rechtskraftdurchbrechung nach allgemeinen Grundsätzen, insb. Unionsrechtswidrigkeit	239
a) Grundsätzlich keine Rechtskraftdurchbrechung durch das Gericht	239
aa) Rechtskraftdurchbrechung nach vollständiger Abweisung einer Anfechtungsklage	239
bb) Übertragung auf den Fall der Doppelten Rechtskraft	241
b) Folgen für die Verfahrensbeteiligten	242
aa) Rechtskraftdurchbrechung durch die Behörde im ergänzenden Verfahren	243
bb) Rechtsschutzmöglichkeiten des Vorhabenträgers	245

cc) Antragsobliegenheit für den Kläger	246
3. Rechtskraftdurchbrechung bei neuen Erkenntnissen im ergänzenden Verfahren	247
a) Entscheidung des Gerichts ohne Bindung an das vorangegangene Urteil	247
b) Folgen für die Verfahrensbeteiligten	249
aa) Berücksichtigungspflicht der Behörde	249
bb) Vorteile für den Kläger	250
cc) Keine Schutzwürdigkeit des Vorhabenträgers	251
E. Fazit	251
I. Eintritt des intendierten Beschleunigungseffektes	251
II. Unsicherheiten über Reichweite und Bestand der Rechtskraft . .	251
<i>§ 13 Die Doppelte Rechtskraft und höherrangiges Recht</i>	<i>253</i>
A. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	253
I. Ausgestaltung des Prozessrechts als Aufgabe des Gesetzgebers	253
1. Ausgestaltung des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz . .	253
2. Die Doppelte Rechtskraft als zulässige richterliche Rechtsfortbildung?	255
II. Die Doppelte Rechtskraft als verfassungskonformes Institut im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	258
1. Verfassungsrechtlich verankerte Ziele der Doppelten Rechtskraft	259
a) Rechtssicherheit und Rechtsfrieden	259
b) Effektiver Rechtsschutz durch Entlastung der Gerichte . .	261
c) Verwirklichung von Grundrechten	262
d) Effizienz der Verwaltung	263
2. Keine ungerechtfertigte Benachteiligung des Klägers	263
a) Anspruch auf eine vollständige Nachprüfung von Einzelentscheidungen	264
b) Vereinbarkeit mit dem Dispositionsgrundsatz	266
c) Garantie des rechtlichen Gehörs	268
d) Anspruch auf ein zügiges Verfahren	270
3. Keine (weitere) Verschiebung in der Gewaltenteilung	271
a) Aufgabenteilung zwischen vollziehender und rechtsprechender Gewalt	271
b) Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen	273
aa) Das Gericht als nachgehende Kontrollinstanz für hoheitliches Handeln	273
bb) Wahrung der Eigenständigkeit der Verwaltung	275

	(1) Abschließende Feststellung der zu behebenden Fehler	276
	(2) Kein Einfluss auf die Art und Weise der Heilung	277
B.	Vereinbarkeit mit Unions- und Völkerrecht	279
	I. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union	279
	1. Exkurs: Reichweite der Rechtskraft im Gemeinschaftsprozessrecht	280
	2. Grundsatz der freien Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems durch die Mitgliedstaaten	281
	a) Keine Einschränkung des weiten Zugangs zu Gericht	281
	b) Praktische Wirksamkeit des Unionsrechts gewahrt	282
	II. Vereinbarkeit mit Art. 9 der Aarhus-Konvention	284
C.	Fazit	284
	§ 14 Die Doppelte Rechtskraft <i>de lege ferenda</i>	285
A.	Die Doppelte Rechtskraft als logische prozessuale Folge der Heilungsmöglichkeit im Anschluss an einen Prozess?	286
	I. Ausrichtung der gesetzlichen Regelungen auf den Verwaltungsakt als solchen	286
	II. Erfordernis einer Sonderregelung zur Rechtskraft bei Heilungsmöglichkeit	287
	1. Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit als Ausnahme vom „Alles-oder-Nichts-Prinzip“	287
	2. Fortführung der Eigenständigkeit von Entscheidungselementen auf prozessualer Ebene	288
	3. Anpassung des Rechtsschutzes an die Möglichkeit wiederholter Nachbesserung	290
B.	Notwendige Klarstellungen durch den Gesetzgeber	290
	I. Kein gesetzlicher Ausschluss der Rügbarkeit	291
	II. Stattdessen Lösung über die Rechtskraft	291
	1. Notwendige Änderung des Tenors	292
	a) Bescheidungsurteil statt Feststellungsurteil?	293
	b) Ausdrückliche Feststellung der Fehlerfreiheit im Übrigen?	296
	2. Gesetzliche Anpassungen	297
	a) Verpflichtung zur umfassenden Prüfung	297
	b) Flexibilisierung der Folgen für die Vollziehbarkeit	299
C.	Fazit	300
	§ 15 Gesamtfazit zur Doppelten Rechtskraft	300

Inhaltsverzeichnis

XIX

Ergebnisse der Untersuchung	305
Literaturverzeichnis	315
Sachregister	331

Einleitung

I. Problemaufriss: Die Doppelte Rechtskraft

Für fehlerhafte Planfeststellungsbeschlüsse, Plangenehmigungen und bestimmte weitere behördliche Entscheidungen, die ein Vorhaben im Bereich des Umweltrechts zulassen,¹ gestattet das Gesetz eine Fehlerheilung durch ergänzendes Verfahren. Wenn in diesen Fällen ein Umweltverband, eine Kommune oder ein privat Betroffener² klageweise gegen ein Vorhaben vorgeht und das Gericht Fehler feststellt, hebt es die behördliche Entscheidung nicht auf. Vielmehr stellt es im Tenor des verfahrensbeendenden Urteils lediglich deren Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit fest. Auf diese Weise ebnet es den Weg in ein im Anschluss an den Prozess erfolgendes ergänzendes Verfahren, in dem sich die festgestellten Fehler nachträglich beheben lassen.

Dem Urteil, welches die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit feststellt, schreibt das Bundesverwaltungsgericht besondere Rechtskraftwirkungen zu, die es formelhaft regelmäßig wie folgt zusammenfasst:

„Der Kläger kann gegen die Entscheidung im ergänzenden Verfahren geltend machen, dass die vom Gericht festgestellten Mängel nach wie vor nicht behoben seien, mit Blick auf die Rechtskraft des Feststellungsurteils jedoch nicht, dass der Planfeststellungsbeschluss über die Beanstandung des Gerichts hinaus an weiteren Fehlern leidet.“³

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beziehen sich die folgenden Ausführungen im Grundsatz auf Planfeststellungsbeschlüsse. Sie gelten mit Blick auf das ergänzende Verfahren (Teil 2) und die Doppelte Rechtskraft (Teil 3) in entsprechender Weise für Plangenehmigungen und behördliche Zulassungsentscheidungen, die in den Anwendungsbereich der Heilungsbestimmungen in §§ 4 Abs. 1b Satz 1, 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG fallen. Soweit sich aus der Art der Entscheidung wesentliche Unterschiede ergeben, wird hierauf im Einzelfall ausdrücklich hingewiesen.

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit bei Personenbezeichnungen und personenbezogenen Hauptwörtern das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind immer alle Geschlechter.

³ BVerwG, Urteil vom 08.01.2014 – 9 A 4/13, BVerwGE 149, 31 Rn. 28; BVerwG, Urteil vom 28.04.2016 – 9 A 9/15, BVerwGE 155, 91 Rn. 39; BVerwG, Urteil vom 15.07.2016 – 9 C 3/16, NVwZ 2016, 1631 Rn. 61; BVerwG, Urteil vom 23.05.2017 – 4 A 7/16, juris Rn. 7.

Mit anderen Worten vertritt das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, dass sich die Bindungswirkung eines in Rechtskraft erwachsenen stattgebenden Feststellungsurteils gegenüber den Verfahrensbeteiligten in zwei Richtungen erstreckt: Zum einen steht für die Zukunft positiv fest, dass der angegriffene Planfeststellungsbeschluss die vom Gericht in den Entscheidungsgründen herausgearbeiteten Mängel aufweist. Zum anderen wird durch das Urteil negativ festgestellt, dass sonstige Mängel nicht bestehen, der Planfeststellungsbeschluss also im Übrigen rechtmäßig ist.⁴

Damit diese Wirkung nicht mit einer potentiellen Schwächung des Rechtsschutzes einhergehen kann, ist es dem Gericht nach Feststellung eines Fehlers verwehrt, die Rechtmäßigkeit im Übrigen offen zu lassen. Vielmehr ist es verpflichtet, die Ausgangsentscheidung im Rahmen der klägerischen Rügebefugnis vollständig auf Fehler hin zu überprüfen.⁵

Erhebt der Kläger nach erfolgter Heilung gegen den korrigierten Planfeststellungsbeschluss erneut Klage, wird er mit Einwänden gegen die Ausgangsentscheidung nicht mehr gehört.⁶

Dieses durch die Rechtsprechung des 9. *Senats* entwickelte Konzept bezeichnet *RiBVerwG Prof. Dr. Christoph Külpmann* als Doppelte Rechtskraft.⁷

II. Ziel und Gang der Untersuchung

Mit der Doppelten Rechtskraft behandelt diese Arbeit im Schwerpunkt das Ergebnis einer inzwischen etablierten richterlichen Rechtsfortbildung im deutschen Verwaltungsprozessrecht.

Anlass der Untersuchung ist die Diskrepanz zwischen der hohen praktischen Bedeutung, die das prozessuale Institut der Doppelten Rechtskraft auf der einen

⁴ So das allgemeine Verständnis: *Seibert*, NVwZ 2018, 97 (102); *Wysk*, UPR 2021, 434; *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, § 121 Rn. 21; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 75 Rn. 53c. *Külpmann*, NVwZ 2020, 1143 (1144), spricht vom „Januskopf“ der Rechtskraft.

⁵ So ausdrücklich: BVerwG, Beschluss vom 20.03.2018 – 9 B 43/16, NuR 2019, 109 Rn. 65; BVerwG, Beschluss vom 17.03.2020 – 3 VR 1/19, NVwZ 2020, 1051 Rn. 18; OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.05.2020 – 12 LA 150/19, BauR 2020, 1292 (1293); OVG Lüneburg, Beschluss vom 18.03.2021 – 12 LB 148/20, KommJur 2021, 132 (137).

⁶ BVerwG, Urteil vom 28.04.2016 – 9 A 9/15, BVerwGE 155, 91 Rn. 39; BVerwG, Beschluss vom 20.03.2018 – 9 B 43/16, NuR 2019, 109 Rn. 65; BVerwG, Urteil vom 24.05.2018 – 4 C 4/17, BVerwGE 162, 114 Rn. 45; OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.05.2020 – 12 LA 150/19, BauR 2020, 1292 (1293).

⁷ *Külpmann*, NVwZ 2020, 1143 (1144). Der Beitrag beruht auf einem Vortrag der 43. Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 08.11.2019 in Leipzig.

Seite aufweist, und seiner bisher fehlenden rechtswissenschaftlichen Durchdringung auf der anderen Seite.

I. Ziel der Untersuchung ist die Einordnung der Doppelten Rechtskraft in das vorhandene System des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungsprozessrechts. Dafür gilt es zum einen, herauszuarbeiten, mit welcher Zielsetzung dieses prozessuale Sicherungsinstrument entwickelt worden ist und, ob es sich mit dem herkömmlichen Verständnis von der Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urteile vereinbaren lässt. Für den Fall, dass diese Frage zu verneinen ist, soll untersucht werden, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber hierauf reagieren sollte. Weiterhin soll diese Arbeit aufzeigen, welche Folgen mit der Doppelten Rechtskraft für die von einem Vorhaben betroffenen Personen, den Vorhabenträger, die zuständige Behörde und die gerichtliche Praxis einhergehen, und untersuchen, ob mit Blick auf höherrangiges Recht Friktionen erkennbar sind. Auf dieser Grundlage soll eine umfassende Bewertung erfolgen.

II. Die Doppelte Rechtskraft steht in einer untrennbaren Beziehung zur nachträglichen Fehlerbehebung. Nach der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung wird ein Urteil nämlich nur dann mit Doppelter Rechtskraft ausgestattet, wenn das Gericht einen Planfeststellungsbeschluss trotz erkannter Fehler nicht aufhebt, sondern eine Fehlerbehebung in einem im Anschluss an das gerichtliche Verfahren erfolgenden ergänzenden Verwaltungsverfahren für möglich hält.

Dieser Besonderheit trägt der Gang der Untersuchung Rechnung:

1. Ausgangspunkt dieser Arbeit ist eine allgemeine Einordnung der Fehlerheilung durch ergänzendes Verfahren und der Doppelten Rechtskraft in bisherige Bestrebungen der Verfahrensbeschleunigung. Dabei soll eine Abgrenzung zu anderen Instrumenten im Verwaltungsverfahrens- und im Verwaltungsprozessrecht erfolgen.

2. Die Analyse des Konzeptes der Doppelten Rechtskraft setzt ein vertieftes Verständnis von der nachträglichen Fehlerheilung durch ergänzendes Verfahren voraus. Daher wird dem eigentlichen Schwerpunkt der Arbeit eine Einführung in diese verfahrensrechtliche Thematik vorangestellt. Dadurch soll zum einen ein Überblick über den Anwendungsbereich, potentiell heilbare Fehler, Grenzen der Fehlerheilung und die Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht vermittelt werden. Zum anderen bedarf es mit Blick auf die Doppelte Rechtskraft genauerer Kenntnisse zu Ablauf, Ausgestaltung und Abschluss des ergänzenden Verfahrens. Weiterhin soll an dieser Stelle eine Abgrenzung zur ebenfalls im Anschluss an ein Urteil stattfindenden Planergänzung erfolgen. Deren Funktions- und Wirkungsweise lässt nicht nur im Zusammenhang mit der Fehlerheilung, sondern auch in der späteren Untersuchung der Doppelten Rechtskraft verschiedentlich Rückschlüsse zu.

3. Der Fokus der Bearbeitung liegt auf der Analyse der Folgen der Doppelten Recht für die von einem Vorhaben betroffenen Personen, den Vorhabenträger, die zuständige Behörde und die Verwaltungsgerichte. Ihr Konzept kommt nur dann vollständig zum Tragen, wenn die Korrektur eines fehlerhaften Verwaltungsaktes im Anschluss an ein gerichtliches Urteil tatsächlich erfolgt und der Kläger gegen die Fehlerbehebung in einem weiteren Prozess vor dem Verwaltungsgericht vorgeht. Damit liegt das ergänzende Verfahren quasi zwischen zwei Prozessen. Der Schwerpunkt zeichnet dieses zeitliche Aufeinanderfolgen nach: Die Auswirkungen der Doppelten Rechtskraft auf das Verfahren gegen die behördliche Ausgangsentscheidung und auf das Verfahren gegen die korrigierte Entscheidung werden nacheinander abgehandelt. Auswirkungen der Doppelten Rechtskraft auf das Verhalten der Beteiligten im zeitlich dazwischen platzierten ergänzenden Verfahren, das in seinen Grundzügen bereits zuvor dargestellt wird, werden innerhalb der Ausführungen zur Rechtskraft im Verfahren gegen den korrigierten Planfeststellungsbeschluss beleuchtet. Dabei lassen sich zeitliche Sprünge nicht vollständig vermeiden. Diese dienen jedoch dem Zweck, in davor liegenden Abschnitten nicht zu viel vorwegzunehmen, und verhindern zugleich Redundanzen in späteren Abschnitten.

Teil I

Instrumente zur beschleunigten Vorhabenzulassung

Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland sind seit jeher der Kritik ausgesetzt, zu komplex und zu zeitintensiv zu sein.¹ Bei großen Vorhaben schließen sich einem langwierigen Verwaltungsverfahren regelmäßig Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten an, die nicht selten wiederum mehrere Jahre in Anspruch nehmen.²

Dieser Problematik stehen die dringlichen Herausforderungen unserer Zeit gegenüber. Vormalig wurde in den komplexen und zeitintensiven Planungs- und Genehmigungsverfahren zuvorderst ein Hindernis bei der Bewältigung des enormen Nachholbedarfs an Infrastrukturmaßnahmen in den „neuen Bundesländern“ nach der deutschen Wiedervereinigung³ und eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland⁴ gesehen, die es durch Anpassungen im Fachplanungs- und Genehmigungsrecht zu bewältigen galt. Nicht erst seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts⁵ verlagert sich der Schwerpunkt der Kritik nunmehr dahin, dass vor allem die Schwierigkeiten, vor die uns der anthropogene Klimawandel stellt, ein beschleunigtes Handeln der Verwal-

¹ So beispielhaft etwa *Petz*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen, 2019, S. 103 (104 f.); *Steiner*, NVwZ 1994, 313 (313); *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606 (606); *Dolde*, NVwZ 2006, 857 (857); *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (98 f.); *Steinkühler*, UPR 2022, 241 (241–244).

² Laut einer Studie des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU) im Zeitraum 2017 bis 2020 betrug die durchschnittliche Dauer von erstinstanzlichen Verfahren bei verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte 23,9 Monate (22,9 Monate bei Verwaltungsgerichten; 31,3 Monate bei Oberverwaltungsgerichten; 20,2 Monate beim Bundesverwaltungsgericht), siehe hierzu: Umweltbundesamt, Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, Texte 149/2021, S. 20 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_149-2021_wissenschaftliche_unterstuetzung_des_rechtsschutzes_in_umwelt_angelegenheiten_in_der_19_legislaturperiode_0.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.03.2023).

³ Vgl. hierzu die Begründung zum Verkehrswegebeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 1991, BT-Drs. 12/1092, S. 1.

⁴ *Ronellenfitsch*, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, 1994, S. 17–19; *Steiner*, NVwZ 1994, 313 (313); *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (321) m. w. N.; *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606 (606); *Dolde*, NVwZ 2006, 857 (857).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30.

tungs- und Gerichtspraxis dringend gebieten. Denn die angekündigte Klimaauffensive fordert mehr denn je „alles auf einmal“: Für die Energiewende sind die Gewinnung und Speicherung erneuerbarer Energien und die bedarfsgerechte Erweiterung der Übertragungsnetzinfrastruktur von entscheidender Bedeutung. Das setzt voraus, dass eine Vielzahl von Vorhaben möglichst zeitnah auf den Weg gebracht werden.⁶ Zeitgleich bedarf es nicht zuletzt in Ansehung eines steigenden Verkehrsbedarfs⁷ der Erweiterung einer leistungsfähigen Verkehrswegeinfrastruktur durch die Planung und Zulassung von möglichst umweltfreundlichen Verkehrsträgern wie Eisenbahnstrecken und Wasserwegen (Mobilitätswende).⁸ Sämtliche Vorhaben bewegen sich hierbei im Kontext der unionsseitig definierten Ziele und Prioritäten der Transeuropäischen Netze.⁹ Zuletzt lösten der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die damit aufkeimenden Sorgen um die Energiesicherheit der Bundesrepublik Deutschland zusätzlichen Beschleunigungsdruck aus, der unter anderem darin mündete, dass der Gesetzgeber mit Blick auf den Ausbau der Importinfrastruktur für verflüssigtes Erdgas (LNG) ein Gesetz¹⁰ erließ, dessen Inhalte einen zuvor kaum vorstellbaren Ausnahmecharakter aufweisen.¹¹

Um die Realisierung von Vorhaben zu beschleunigen, sind im nationalen Recht unterschiedliche Lösungsansätze denkbar:

Zum einen weisen Verwaltungsentscheidungen, die Infrastrukturprojekte und andere Großvorhaben zulassen, ein Maß an inhaltlicher Komplexität auf, das in anderen Materien nur selten erreicht wird.¹² Zwar dürfte eine Kürzung der materiell-rechtlichen Vorgaben, die vor allem mit Blick auf den Schutz von Umwelt und Natur an Großvorhaben gestellt werden, nicht ohne eine Beeinträchtigung der jeweiligen Schutzgüter möglich und vielfach auch nicht mit dem strikten Unionsrecht vereinbar sein. Indes lässt sich insoweit die Rechtsanwendung zumindest vereinfachen, indem die Komplexität der Regelungssysteme reduziert wird und etwa unnötige Doppelprüfungen abgeschafft werden. Hierfür müssen

⁶ Zur Energiewende generell: *Franzius*, JuS 2018, 28. Mit Bezug zum Netzausbau: *Stüer*, DÖV 2020, 190 (193); *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (98).

⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Innovationsforum Planungsbeschleunigung – Abschlussbericht, 2017, S. 9.

⁸ Zur Verkehrswende generell: *Monheim*, IR 2017, 236; *Schütte*, ZUR 2018, 65. Mit Bezug zum Planungsrecht: *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (98 f.).

⁹ Art. 170 bis 172 AEUV.

¹⁰ Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNGG), BGBl. 2022 I, S. 802.

¹¹ Vgl. Begründung zum Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG), BT-Drs. 20/1742, S. 1.

¹² *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 (9), der von „hyperkomplex aufgeblähten umweltrechtlichen Mammutverwaltungsverfahren“ spricht.

die unionsrechtlichen Vorgaben in vollzugstaugliche Regelungen übersetzt werden.¹³ Insbesondere bedarf es der gesetzlichen Vorgabe von Standards,¹⁴ wobei freilich zu berücksichtigen ist, dass sich nicht alle ökologischen Auswirkungen messen und damit durch ein Festlegen von Grenzwerten limitieren lassen.¹⁵

Nachdem in den vergangenen Jahren kaum Versuche einer Anpassung gewagt wurden, sind insbesondere die jüngsten Ansätze des deutschen und auch des europäischen Gesetzgebers zur normativen Beschleunigung im Bereich erneuerbarer Energien vornehmlich materiell-rechtlich ausgestaltet. Dies gilt unter anderem für verschiedene Änderungen auf Grundlage der zunächst für 18 Monate geltenden EU-Notfallverordnung.¹⁶ So ist nunmehr gesetzlich normiert, dass die Planung und Errichtung sowie der Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ihr Netzanschluss, das Netz selbst sowie die Speicheranlagen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen.¹⁷ Damit erhalten sie bei einer Interessenabwägung im Einzelfall Priorität.¹⁸

Weiterhin kann der nationale Gesetzgeber an den Stellschrauben des Verfahrensrechts drehen, dem zumindest traditionell eine nur dienende Funktion zugeschrieben wird.¹⁹ So ist allgemein anerkannt, dass eine Änderung der Rahmenbedingungen von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu einer zügigeren Umsetzung von Großprojekten beitragen kann.²⁰ Die Fehlerheilung im ergänzenden Verfahren und das mit ihr in unmittelbarem Zusammenhang stehende Konzept

¹³ In diese Richtung: *Kment*, in: *Schlacke, Einwirkungen des Unionsrechts auf das deutsche Planungs- und Zulassungsrecht*, 2020, S. 21 (35); *ders.*, NVwZ 2018, 1739 (1740); *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 (10); *Beckmann*, DÖV 2019, 773 (781).

¹⁴ Vgl. hierzu insbesondere BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u. a., BVerfGE 149, 407 Rn. 24 unter Verweis auf *Jacob/Lau*, NVwZ 2015, 241 (248). Vgl. hierzu auch die neu geschaffenen artenschutzrechtlichen Standards für Windenergieanlagen an Land in § 45b BNatSchG.

¹⁵ Vgl. *Erbguth*, NuR 2023, 242 (245).

¹⁶ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (EU-Notfallverordnung). In Deutschland umgesetzt durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22.03.2023 (BGBl. I, Nr. 88).

¹⁷ Bereits vor Erlass der EU-Notfallverordnung wurde dem Ausbau regenerativer Energien durch § 2 EEG Vorrang gegenüber widerläufigen Interessen eingeräumt. Ähnliche Regelungen finden sich in älteren Bestimmungen wie § 1 Abs. 1 Satz 2 BBPlG, § 1 Abs. 2 Satz 3 EnLAG und § 1 Satz 3 NABEG.

¹⁸ Vgl. zur EU-Notfallverordnung etwa *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323; *Ruge*, NVwZ 2023, 870.

¹⁹ Hierzu z. B. *Ziekow*, NVwZ 2005, 263 (264); *Burgi*, DVBl. 2011, 1317; *Gärditz*, EurUP 2015, 196 (197); *Burgi*, DVBl. 2011, 1317.

²⁰ Vgl. insoweit die Vielzahl der Gutachten, die sich mit diesen Fragen beschäftigen, u. a. *Durner*, Rechtsgutachten zur Wiedereinführung der Präklusion, 2019; *Ewer*, Möglichkeiten

der Doppelten Rechtskraft bilden zwei Komponenten innerhalb einer ganzen Sammlung von Instrumenten, mit deren Einführung in der Vergangenheit versucht wurde, die schnellere Realisierung von Vorhaben zu erreichen. Beginnend mit der Deutschen Einheit, die den Anlass für den Erlass des Verkehrswegebeschleunigungsgesetzes bot,²¹ hat sich dadurch eine bis heute fortwährende „Beschleunigungsgesetzgebung“ entwickelt,²² die in jeder Legislaturperiode neue Reformen hervorbringt.²³

Während einzelne Reformen lediglich zu einer generellen Beschleunigung von Verfahren führen sollen (hierzu unter § 1), ist für den Bereich des Umweltrechts vor allem ein spezielles Fehlerfolgenregime entwickelt worden, welches der Planerhaltung und damit mittelbar ebenfalls der Beschleunigung von Vorhaben dient (hierzu unter § 2).

§ 1 Generelle Beschleunigung von Verfahren

Die „Beschleunigungsgesetzgebung“ seit den 1990-er Jahren setzt sowohl im Verwaltungsverfahrens- als auch im Verwaltungsprozessrecht an.

Mit Blick auf das Verwaltungsverfahren lässt sich eine generelle Beschleunigung vor allem erreichen, indem das Gesetz nicht jede auch unwesentliche Änderung oder Erweiterung von Vorhaben einer gesonderten Planfeststellungspflicht unterwirft, in diesen Fällen also das Verfahren von vornherein wegfällt²⁴ oder das Vorhaben im Anzeigeverfahren zugelassen wird.²⁵ Weitere Erleichterungen schafft die Plangenehmigung gemäß § 74 Abs. 6 VwVfG, die zunächst in einzelne Fachplanungsgesetze eingeführt und sodann in das allgemeine Planfest-

zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen, 2019.

²¹ Gesetz vom 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174. Vgl. hierzu insbesondere auch die Begründung in BT-Drs. 12/1092, S. 1.

²² Überblick etwa bei *Kirchberg*, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, § 1 Rn. 12–21; *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 654–657a; *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (98–100); *Roth*, ZRP 2022, 82.

²³ Die aktuelle Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, die Dauer von Verwaltungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren „mindestens zu halbieren“ (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 12).

²⁴ Maßgebliche Regelung im Allgemeinen Planfeststellungsrecht ist § 74 Abs. 7 VwVfG. Einzelne Fachplanungsgesetze befreien Änderungen an bestehenden Infrastrukturen von der Planfeststellungspflicht, indem sie definieren, in welchen Fällen überhaupt eine Änderung gegeben bzw. nicht gegeben ist – vgl. etwa § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG; § 18 Abs. 1 Satz 4 AEG.

²⁵ So etwa § 43f EnWG, § 25 NABEG.

stellungsrecht im VwVfG überführt worden ist.²⁶ In einfach gelagerten Fällen kann sie das Planfeststellungsverfahren bei gleicher Wirkung durch ein nicht-förmliches Verwaltungsverfahren ersetzen, wobei insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 VwVfG unterbleibt.²⁷ Zudem sollen Beschleunigungspotenziale etwa durch den Wegfall des Erörterungstermins,²⁸ die Beauftragung privater Dritter mit der Durchführung einzelner Verfahrenselemente (sogenannte Projektmanager)²⁹ und durch die Einführung von Fristbestimmungen entfaltet werden, die den Zeitraum für Verfahrenshandlungen und Entscheidungen der beteiligten Behörden limitieren.³⁰ Nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie wurden für sämtliche Vorhaben im Jahr 2020 die Möglichkeiten einer digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert, die aufwendige Verfahren entlasten können.³¹ Die Einführung der Zulassung vorzeitigen Beginns in einzelne Fachgesetze beschleunigt zwar nicht das Verfahren selbst, ermöglicht es dem Vorhabenträger bei Übernahme einer Selbstverpflichtung aber, bereits vor dessen Abschluss Anlagen zu errichten und deren Betriebstüchtigkeit zu prüfen.³²

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren hat in den vergangenen Jahren vor allem durch die Einführung der strikten Klagebegründungsfrist in § 6 UmwRG³³

²⁶ Einführung in das VwVfG durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 12.09.1996, BGBl. I, S. 1354. Zur vorherigen Rechtslage etwa *Steinberg/Berg*, NJW 1994, 488 (490).

²⁷ Hierzu etwa *Kern*, in: Festschrift Blümel, 1999, S. 201 (210 ff.); *Steinberg/Berg*, NJW 1994, 488 (490); *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (120 f.). Vgl. auch BT-Drs. 13/3995, S. 10 und BT-Drs. 17/9666, S. 20. Abweichend von § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 VwVfG erlauben § 17b Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 FStRG, § 18b Satz 1 AEG und § 14b Abs. 2 Satz 1 WaStrG auch im Falle UVP-pflichtiger Vorhaben die Erteilung einer Plangenehmigung.

²⁸ Vgl. § 17a Nr. 1 Satz 1 FStRG, § 18a Nr. 1 Satz 1 AEG, § 14a Nr. 1 WaStrG; § 43a Nr. 3 Satz 1 EnWG; §§ 10 Abs. 3, 22 Abs. 6 NABEG. Für nicht planfeststellungspflichtige Vorhaben vgl. z. B. § 10 Abs. 6 BImSchG.

²⁹ Vgl. § 17h Satz 1 FStRG, § 17a Satz 1 AEG, § 14f Satz 1 WaStrG, § 43g Abs. 1 EnWG, § 29 Abs. 1 NABEG.

³⁰ Vgl. § 73 Abs. 2 bis 3a VwVfG, § 17a Nr. 1 Satz 2 FStRG, § 18a Nr. 1 Satz 2 AEG; § 14a Nr. 1 Satz 2 WaStrG; § 43a Nr. 1 und § 43b Abs. 2 EnWG, § 22 Abs. 1 bis 3 NABEG. Zum Ganzen: *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (117 ff.).

³¹ Dies geschah durch Erlass des in seiner zeitlichen Geltung begrenzten Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG) vom 20.05.2020, BGBl. I, S. 1041. Zu Möglichkeiten der Digitalisierung im Planfeststellungsverfahren generell: *Kohls/Broschart*, NVwZ 2020, 1703.

³² Vgl. § 44c EnWG. Für nicht planfeststellungspflichtige Vorhaben vgl. § 8a BImSchG, § 17 WHG, § 17 Abs. 2 FStRG, § 18 Abs. 2 AEG und § 14 Abs. 2 WaStrG ermöglichen nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens die vorläufige Anordnung von reversiblen vorbereitenden Maßnahmen und Teilmaßnahmen.

³³ Hierzu unter § 2 C.II.3.

und die Hochzoning gerichtlicher Zuständigkeiten Änderungen erfahren. So sind für viele Vorhaben erstinstanzlich inzwischen die Oberverwaltungsgerichte zuständig (§ 48 Abs. 1 VwGO). Teilweise erfolgte eine Zuständigkeitskonzentration beim Bundesverwaltungsgericht, das zugleich in erster und letzter Instanz entscheidet (§ 50 Abs. 6 VwGO).³⁴ Diese erstinstanzliche Zuständigkeit wurde durch das erst am 21. März 2023 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich³⁵ nochmals ausgeweitet.³⁶ In diesem Zuge wurde auch die Möglichkeit eingeführt, in einfach gelagerten Fällen in verkleinerter Besetzung zu entscheiden.³⁷ Weiterhin entschied sich der Gesetzgeber mit Blick auf besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben unter anderem für Modifikationen des vorläufigen Rechtsschutzes,³⁸ eine Straffung des vorbereitenden Verfahrens durch die Verschärfung der prozesualen Präklusion³⁹ und die Einführung eines Vorrang- und Beschleunigungsgebotes durch § 87c VwGO, wobei Vorhaben, für die ein Bundesgesetz ein überragendes öffentliches Interesse feststellt, einer nochmals gesteigerten Priorisierungspflicht unterliegen.⁴⁰

Ein gänzlich anderer Weg wurde mit der Einführung des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes beschritten.⁴¹ Dieses bildet den Rahmen für die Zulassung bestimmter Verkehrsprojekte durch ein planfeststellendes Gesetz (Maßnahmengesetz) statt durch einen behördlichen Verwaltungsakt.⁴² Die Beschleunigung soll hier vor allem durch eine Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten erreicht werden, indem der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg gänzlich ausgeschlossen wird.⁴³

³⁴ Hierzu: *Schmidt/Kelly*, VerwArch 112 (2021), 97 (130 f.). Kritisch: *Roth*, DVBl. 2023, 10 (5 ff.).

³⁵ BGBl. I, Nr. 71. Hierzu im Einzelnen: *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457; *Siegel*, NVwZ 2023, 462; *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095.

³⁶ Vgl. § 48 Abs. 1 Nr. 3a und § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO.

³⁷ Vgl. § 9 Abs. 4 und § 10 Abs. 4 VwGO.

³⁸ Vgl. § 80c VwGO. Hierzu unter § 3 C.III.

³⁹ Vgl. § 87b Abs. 4 VwGO.

⁴⁰ Vgl. insoweit § 87c Abs. 1 Satz 3 VwGO.

⁴¹ Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) vom 22.03.2020, BGBl. I, S. 640.

⁴² Hierzu etwa *Ziekow*, NVwZ 2020, 677. Kritisch: *Behnsen*, NVwZ 2020, 843.

⁴³ BT-Drs. 19/15619, S. 14.

Sachregister

- Aarhus-Konvention 39, 284
Änderung des Planfeststellungsbeschlusses 68–70, 187–189, *siehe auch*
Ergänzendes Verfahren, Abschluss
Äquivalenzprinzip 232, 282
Amtsermittlungsgrundsatz 106 f., 143 *siehe auch* Untersuchungsgrundsatz
Anderweitige Ergebnisrichtigkeit 174
Aufhebung eines Verwaltungsaktes
– durch das Gericht 11 f., 15 f., 35, 43, 58, 60, 146, 193–197, 287 f., *siehe auch* Beseitigungsanspruch
– durch die Behörde 43, 240–242
Aufhebungsverbot 28 f.
Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens 43, 82 f., 133–137, 274
- Beruhem 173
Beseitigungsanspruch 11 f., 15 f., 35, 43, 58, 60, 146, 193–197, 287 f., *siehe auch* Aufhebung eines Verwaltungsaktes durch das Gericht
Bestandskraft 35, 88, 115 f., 212, 287
– Bezugspunkt 115, 120–123
– Voraussetzungen 117
Beteiligungspflichten 64–66, *siehe auch* Öffentlichkeitsbeteiligung
- Demokratieprinzip 255
Dispositionsmaxime 160, 266–268
Doppelte Rechtskraft
– Anwendungsbereich 76–78
– Begriff 2, 76
– de lege ferenda 285–299
– dogmatische Rechtfertigung 92–125
– Entwicklung 86–90
– Konzept 1 f., 76
– unionsrechtliche Zulässigkeit 279–284
– verfassungsrechtliche Zulässigkeit 253–279
– Ziele 90–92
- Effektivitätsprinzip 232, 283
Elbvertiefung 151, 195, 205 f., 208–210, 213, 220
Entscheidungserheblichkeit 143, 167
Ergänzendes Verfahren 15–17, 23, 25 f., 34
– Abschluss 60, 68–70, 187–189, *siehe auch* Änderung des Planfeststellungsbeschlusses
– Anwendungsbereich 26 f., 37–44
– Durchführung 61–68
– Einleitung 59 f.
– Ermächtigungsgrundlage 29–32
– Grenzen 54–57
– im ergänzenden Verfahren heilbare Fehler 44–52
– in der Bauleitplanung 26, 129–131
– Rechtsgrundlage 29–32
– Scheitern 70, 194–196, 226
– unionsrechtliche Zulässigkeit 71–73
– verfassungsrechtliche Zulässigkeit 71
– vor einem gerichtlichen Verfahren 42 f.
– während der Revision 139–142
– während der Tatsacheninstanz 137–139
Ergebnisoffenheit 63 f., 72, 236 f.
Ergebnisrelevanz 17 f., 46, 51 f.
Erledigung 134, 138, 188
- Fehler, *siehe auch* Mangel
– Abwägungsfehler 44–46
– im ergänzenden Verfahren 198 f.
– in rechtskräftig entschiedenem Sachkomplex 222 f.
– materiell-rechtlicher 47 f.
– Verfahrensfehler 48

- Fehleranfälligkeit von Zulassungsentscheidungen 13–15
- Fehlerwiederholungsverbot 102, 105
- Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit 58, 78 f., 83–85, 100 f., 185–187, 197–200
- Formelle Beschwer 171, 176 f.
- Gewaltenteilung 242, 255, 271–273, 275 f.
- Grundrechtsverwirklichung 262 f.
- Klageänderung 135, 138, 139–141
- Klageantrag 78, 113 f., 160 f.
- Klagebegründungsfrist 20, 144, 157 f., *siehe auch* Präklusion, innerprozessuale
- Kohlekraftwerk Moorburg 77, 172, 303
- Konfliktbewältigungsgebot 132
- Konkrete Normenkontrolle 152
- Konzentrationswirkung 131–133
- Kostentragung 109, 157, 161
- bei Bescheidungsurteilen 165
 - bei Erledigung 134
 - bei geringfügigem Unterliegen 162 f.
 - in der Revisionsinstanz 178
 - innerhalb des Feststellungsurteils 163–167
- Kühne & Heitz 233 f.
- Lehre von der Rechtskraft der Urteilelemente 97
- Mangel, *siehe auch* Fehler
- Abwägungsmangel 44–46
 - im ergänzenden Verfahren 198 f.
 - in rechtskräftig entschiedenem Sachkomplex 222 f.
 - materiell-rechtlicher 47 f.
 - Verfahrensmangel 48
- Maßgebliche Sach- und Rechtslage 67 f., 225 f.
- Mehrfachbegründung 111, 113
- Mehrpoliges Prozessrechtsverhältnis 258
- Missbrauchsklausel 19
- Mitwirkungspflicht 143–145, 155 f.
- Ne bis in idem 94, 192, 197
- Obiter dictum 97, 107, 276
- Öffentlichkeitsbeteiligung 64–66, *siehe auch* Beteiligungspflichten
- Ortsumgehung Celle 215 f.
- Ortsumgehung Freiberg 136 f., 231–235, 239, 257
- Ortsumgehung Ummeln 151
- Planergänzung 15–17, 24 f., 33, 79
- Planerhaltung 12–15
- Präjudizialität 93–100, 104, *siehe auch* Rechtskraft, materielle
- Präklusion 67
- innerprozessuale 20, 144, 157 f., *siehe auch* Klagebegründungsfrist
 - materielle 19, 231, 248 f., 279
- Praktische Wirksamkeit 282 f.
- Publizitätserfordernis 68 f.
- Quotenbildung 167 f.
- Rechtliches Gehör 153, 268 f.
- Rechtsfrieden 221 f., 228, 254, 259–261, *siehe auch* Rechtssicherheit
- Rechtskraft
- formelle 93
 - im Normenkontrollverfahren 106, 108, 129–131, 201
 - im Gemeinschaftsprozessrecht 280
 - im Zivilprozess 97 f., 127 f.
 - klageabweisender Anfechtungsurteile 111
 - materielle 93–100, 221 f. *siehe auch* Präjudizialität
 - stattgebender allgemeiner Feststellungsurteile 126
 - stattgebender Anfechtungsurteile 101–105
 - stattgebender Fortsetzungsfeststellungsurteile 126 f.
 - von Bescheidungsurteilen 108, 293–296
 - von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 98
 - zeitliche Grenze 225
 - zugunsten der obsiegenden Partei 109
- Rechtskraftdurchbrechung 222, 228 f., 238, 240, 283
- Rechtskrafttheorien 94
- Rechtsmittel 93, 171, *siehe auch* Revision

- Rechtsmittelklarheit 109, 154
 Rechtsmittelzulassung 168–171
 Rechtsreflex 202
 Rechtsschutz, *siehe auch* Rechtsschutzgarantie
 – bei Ablehnung des ergänzenden Verfahrens 60
 – des Klägers gegen den korrigierten Planfeststellungsbeschluss 191–200
 – des Vorhabenträgers bei Rechtskraftdurchbrechung 245 f., 251
 – Dritter 200–203
 – vorläufiger 35–37, 58, 118
 Rechtsschutzgarantie 148, 221, 253–255, 258 f., 261 f., 264, 270, *siehe auch* Rechtsschutz
 Rechtssicherheit 221 f., 228, 254, 259–261, *siehe auch* Rechtsfrieden
 Rechtsstaatsgebot 222, 240
 Revision, *siehe auch* Rechtsmittel 93, 171
 Richterliche Rechtsfortbildung 255 f.
 Rügeobliegenheit 156 f.
- Streitgegenstand 94 f., 96 f., 106, 107, 125, 192 f., 286 *siehe auch* Streitgegenstandstheorien
 Streitgegenstandstheorien 96
- Tatsachenfeststellung durch das Revisionsgericht 141 f.
- Uckermarkleitung 188, 206, 207 f., 210, 216 f., 220 f., 278
 Unbeachtlichkeit von Fehlern 17 f., 46, 51 f. *siehe auch* Ergebnisrelevanz
 Untersuchungsgrundsatz 106, 143 *siehe auch* Amtsermittlungsgrundsatz
- Veranlasserprinzip 163
 Verfahrensautonomie 232, 281
 Verfahrensfehler
 – absolute 50
 – relative 51 f.
 Verfahrensrechte 152–154
 Verwaltungseffizienz 263
 Vollkontrolle 148, 149 f., 264–266, 290, 297 f.
 Vollrevision 177 f.
 Vollziehbarkeit 84, 299
 Vorabentscheidungsverfahren 150–152
 Vorhabenidentität 54 f.
- Waldschlösschenbrücke 151, 248 f.
 Weservertiefung 151 f.
 Wiederaufnahme
 – des gerichtlichen Verfahrens 229 f.
 – des Verwaltungsverfahrens 230 f., 240, 243 f.
- Zurückverweisung 172
 Zweitbescheid 197, 189, 200, 226–228
 Zwischenfeststellungsklage 97, 260 f.