

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](http://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> . . . . .                                   | 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 |
| 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<br>die Ausgangsentscheidung . . . . .     | 137 |
| § 12 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen die korrigierte<br>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<br>Entscheidung infrage stellen . . . . . | 34 |
| III. | Besondere Bedeutung der Abgrenzung im<br>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<br/>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<br>Anfechtungsurteils . . . . .                               | 101 |
| b) Übertragung auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit und<br>Nichtvollziehbarkeit . . . . .            | 105 |
| aa) Verbindlichkeit der festgestellten Mängel . . . . .   | 105 |
| bb) Keine Verbindlichkeit der nicht tragenden<br>Entscheidungselemente . . . . .                          | 107 |
| 2. Abweisung der Klage im Übrigen . . . . .   | 110 |
| a) Rechtskraftwirkungen eines vollständig klageabweisenden<br>Anfechtungsurteils . . . . .                | 111 |
| b) Rechtskraftwirkungen der teilweisen Klageabweisung bei<br>möglicher Fehlerbehebung . . . . .           | 111 |
| aa) Verbindliche Aussagen der Klageabweisung im Übrigen   | 112 |
| bb) Reichweite der Rechtskraft bei Feststellungen zur<br>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<br>nicht rechtfertigen . . . . .              | 116 |
| a) Voraussetzungen einer (Teil-)Bestandskraft liegen nicht vor  | 117 |
| b) Keine (Teil-)Bestandskraft bei Feststellung der<br>Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit . . . . . | 117 |
| aa) Keine Bestandskraft des gesamten<br>Planfeststellungsbeschlusses . . . . .                            | 117 |
| bb) Keine Bestandskraft unselbstständiger Teile des<br>Planfeststellungsbeschlusses . . . . .             | 120 |
| (1) Keine isolierte Bestandskraft unselbständiger<br>Elemente des verfügenden Teils . . . . .             | 121 |
| (2) Keine isolierte Bestandskraft von<br>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<br>der Bauleitplanung . . . . .             | 129 |
| IV. Prozessuale Fortsetzung der Konzentrationswirkung von<br>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<br>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,<br>1. Hs. VwGO . . . . .                  | 143 |
|   | a) Amtsermittlung in Abhängigkeit vom Urteilstenor . . . . .  | 145 |
|   | aa) Entscheidung über das Aufhebungsbegehren . . . . .  | 146 |
|   | bb) Feststellung der Rechtswidrigkeit und<br>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.<br>des Anspruchs auf rechtliches Gehör . . . . . | 152 |
|   | 4. Berücksichtigung der Doppelten Rechtskraft bei Abfassung<br>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<br>UmwRG . . . . .                              | 157 |
|   | c) Kein prozessstrategisches „Zurückhalten“ von Mängeln . . . . .                                       | 159 |
|   | d) Umgehungsmöglichkeit durch Präzisierung<br>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<br>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<br>gerügter Mängel . . . . .                  | 196 |
| 2. Weiterer Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und<br>Nichtvollziehbarkeit . . . . .  | 197 |
| a) Keine (Teil-)Unzulässigkeit wegen entgegenstehender<br>Rechtskraft . . . . .                 | 197 |
| b) Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und<br>Nichtvollziehbarkeit . . . . .         | 198 |
| aa) Mängel, die aus dem ergänzenden Verfahren resultieren                                       | 198 |
| bb) Keine Beanstandung von Mängeln des ursprünglichen<br>Planfeststellungsbeschlusses . . . . . | 199 |
| II. Anfechtung durch Dritte . . . . .   | 200 |
| 1. Keine Berufung auf die Rechtswidrigkeit und<br>Nichtvollziehbarkeit . . . . .                | 201 |
| 2. Rechtsschutz gegen heilungsbedingte Änderungen<br>des Vorhabens . . . . .                    | 202 |
| C. Bindung des Gerichts an die Rechtskraft des vorangegangenen<br>Urteils . . . . .             | 203 |
| I. Inhaltliche Reichweite der Rechtskraft . . . . .   | 205 |
| 1. Mindestgehalt der Doppelten Rechtskraft . . . . .  | 205 |
| 2. Verbindlichkeit rechtlicher Erwägungen und<br>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<br>Vorhabenträger . . . . .           | 215 |



|  |     |
|--|-----|
| 2. Mögliche Risiken für den Kläger . . . . .   | 216 |
| III. Bewertung . . . . .   | 217 |
| 1. Erkennbarkeit der verbindlichen Entscheidungselemente . . . . .                                       | 217 |
| 2. Notwendigkeit einer Restriktion der vorgreiflichen<br>Entscheidungselemente . . . . .                 | 218 |
| a) Handhabbarkeit der Rechtskraftwirkungen . . . . .   | 218 |
| b) Gefahr einer zu weitgehenden Perpetuierung von<br>Entscheidungselementen . . . . .                    | 220 |
| c) Wahrung verfassungsrechtlicher Grenzen . . . . .  | 221 |
| D. Umgang mit Fehlern in rechtskräftig entschiedenen Sachkomplexen . . . . .                             | 221 |
| I. Problemaufriss: Fehler in rechtskräftig entschiedenen<br>Sachkomplexen . . . . .                      | 222 |
| II. Fälle, in denen keine Bindung an die Feststellungen des<br>vorangegangenen Urteils besteht . . . . . | 223 |
| 1. Nicht (vollständig) von der Rechtskraft erfasste Sachkomplexe . . . . .                               | 223 |
| 2. Änderung der Sach- oder Rechtslage als zeitliche Grenze<br>der Rechtskraft . . . . .                  | 225 |
| 3. Neuerliche Sachprüfung durch die Behörde . . . . .  | 226 |
| III. Anlass für eine teilweise Rechtskraftdurchbrechung . . . . .  | 228 |
| 1. Rechtskraftdurchbrechung nach allgemeinen Grundsätzen,<br>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<br>Sachkomplexe . . . . .                        | 238 |
| 2. Rechtskraftdurchbrechung nach allgemeinen Grundsätzen,<br>insb. Unionsrechtswidrigkeit . . . . .      | 239 |
| a) Grundsätzlich keine Rechtskraftdurchbrechung durch<br>das Gericht . . . . .                           | 239 |
| aa) Rechtskraftdurchbrechung nach vollständiger<br>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<br>ergänzenden Verfahren . . . . .                     | 243 |
| bb) Rechtsschutzmöglichkeiten des Vorhabenträgers . . . . .  | 245 |

|   |            |
|---|------------|
| cc) Antragsobliegenheit für den Kläger . . . . .  | 246        |
| 3. Rechtskraftdurchbrechung bei neuen Erkenntnissen im<br>ergänzenden Verfahren . . . . .                         | 247        |
| a) Entscheidung des Gerichts ohne Bindung an das<br>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<br>Rechtsfortbildung? . . . . .                            | 255        |
| II. Die Doppelte Rechtskraft als verfassungskonformes Institut im<br>verwaltungsgerichtlichen Verfahren . . . . . | 258        |
| 1. Verfassungsrechtlich verankerte Ziele der Doppelten<br>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<br>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<br>rechtsprechender Gewalt . . . . .                                | 271        |
| b) Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen . . . . .  | 273        |
| aa) Das Gericht als nachgehende Kontrollinstanz für<br>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 | <i>Die Doppelte Rechtskraft 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 Rügemöglichkeit . . . . .   | 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 | <i>Gesamtfazit zur Doppelten Rechtskraft</i> . . . . .   | 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,<sup>1</sup> gestattet das Gesetz eine Fehlerheilung durch ergänzendes Verfahren. Wenn in diesen Fällen ein Umweltverband, eine Kommune oder ein privat Betroffener<sup>2</sup> 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.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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

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

## 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> *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.<sup>1</sup> Bei großen Vorhaben schließen sich einem langwierigen Verwaltungsverfahren regelmäßig Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten an, die nicht selten wiederum mehrere Jahre in Anspruch nehmen.<sup>2</sup>

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 Wiedervereinigung<sup>3</sup> und eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland<sup>4</sup> gesehen, die es durch Anpassungen im Fachplanungs- und Genehmigungsrecht zu bewältigen galt. Nicht erst seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup> 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-

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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](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).

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

<sup>4</sup> *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).

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Zeitgleich bedarf es nicht zuletzt in Ansehung eines steigenden Verkehrsbedarfs<sup>7</sup> der Erweiterung einer leistungsfähigen Verkehrswegeinfrastruktur durch die Planung und Zulassung von möglichst umweltfreundlichen Verkehrsträgern wie Eisenbahnstrecken und Wasserwegen (Mobilitätswende).<sup>8</sup> Sämtliche Vorhaben bewegen sich hierbei im Kontext der unionsseitig definierten Ziele und Prioritäten der Transeuropäischen Netze.<sup>9</sup> 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 Gesetz<sup>10</sup> erließ, dessen Inhalte einen zuvor kaum vorstellbaren Ausnahmecharakter aufweisen.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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

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

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

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

<sup>9</sup> Art. 170 bis 172 AEUV.

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

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

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

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

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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Damit erhalten sie bei einer Interessenabwägung im Einzelfall Priorität.<sup>18</sup>

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

---

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Vgl. *Erbguth*, NuR 2023, 242 (245).

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.

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

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

<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> hat sich dadurch eine bis heute fortwährende „Beschleunigungsgesetzgebung“ entwickelt,<sup>22</sup> die in jeder Legislaturperiode neue Reformen hervorbringt.<sup>23</sup>

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 wegfällt<sup>24</sup> oder das Vorhaben im Anzeigeverfahren zugelassen wird.<sup>25</sup> 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.

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> So etwa § 43f EnWG, § 25 NABEG.

stellungsrecht im VwVfG überführt worden ist.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Zudem sollen Beschleunigungspotenziale etwa durch den Wegfall des Erörterungstermins,<sup>28</sup> die Beauftragung privater Dritter mit der Durchführung einzelner Verfahrenselemente (sogenannte Projektmanager)<sup>29</sup> und durch die Einführung von Fristbestimmungen entfaltet werden, die den Zeitraum für Verfahrenshandlungen und Entscheidungen der beteiligten Behörden limitieren.<sup>30</sup> Nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie wurden für sämtliche Vorhaben im Jahr 2020 die Möglichkeiten einer digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert, die aufwendige Verfahren entlasten können.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren hat in den vergangenen Jahren vor allem durch die Einführung der strikten Klagebegründungsfrist in § 6 UmwRG<sup>33</sup>

---

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Vgl. § 17h Satz 1 FStrG, § 17a Satz 1 AEG, § 14f Satz 1 WaStrG, § 43g Abs. 1 EnWG, § 29 Abs. 1 NABEG.

<sup>30</sup> 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.).

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Hierzu unter § 2 C.II.3.