

Kapitel 2:

Die Bindungswirkung von Rahmenbetriebsplanzulassungen

A) Die abstrakte Bindungswirkung von Verwaltungsakten

Zunächst gilt es die von Verwaltungsakten im Allgemeinen und Teilentscheidungen im Besonderen ausgehende Bindungswirkung abstrakt darzustellen, um so deren genaue rechtliche Wirkungsweise und Ausgestaltung in einem für die folgende Untersuchung hinreichendem Maße zu erfassen.

I) Begriffliche Determinierung der Bindungswirkung

Bereits zu Beginn muss man konstatieren, dass die vorliegend zu untersuchende Bindung der Verwaltungsbehörde an einen ihrerseits zuvor erlassenen Verwaltungsakt einer Vielzahl verschiedener als auch ähnlicher Termini unterliegt: Eingegrenzt auf eine nähere Auswahl finden sich unter anderem die Begriffe *Selbstbindung*²⁴⁹, *konkret-individuelle Selbstbindung*²⁵⁰, *Selbstbindungswirkung*²⁵¹, *Bindungswirkung*²⁵², *Primär- oder*

249 Wolff/Bachof/Stöber/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 50, Rn. 3 f nutzen diesen Begriff teilweise parallel zu dem der Bindungswirkung; teilweise auch Scheuing, VVDStRL 40 (1982), 155, 172 f.; Salis, S. 167. Grundsätzlich zum Begriff der Selbstbindung der Verwaltung siehe auch: Maunz, DÖV 1981, 497 ff.

250 Ossenbühl, DVBL 1981, 857, 864 verwendet diesen Begriff teilweise im Zusammenhang mit Teilentscheidungen innerhalb gestufter Verwaltungsverfahren.

251 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 135 f.; Randak, JuS 1992, 33, 36; Schroeder, DÖV 2009, 217, 223 f. verwendet im Kontext gestufter Verfahren den Begriff der „[...] (Selbst-) Bindungswirkung [...]“.

252 Ossenbühl, NJW 1980, 1353, 1353; Pietzcker, NJW 1981, 2087, 2091; Schmidt-Aßmann, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 580; Jarass, UPR 1983, 241, 242; Schulte, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 345; Seibert, S. 192 ff.; Ruffert, in: Ehlers, AllgVerwR, § 22, Rn. 18; v. Mutius/Schoch, DVBL 1983, 149, 151 f.; Breuer, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 244–261; Mutschler, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 280; Meijendresch, S. 3; Mann, Das gestuften Verwaltungsverfahren im Baurecht, S. 117 ff.; Ipsen, Die Verwaltung 17 (1984), 169, 187–195; Henneke, in: Knack/Henneke, VwVfG, Vor. § 35, Rn. 48; Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, § 9, Rn. 31.

*Direktbindung / Sekundär- oder Folgebindung*²⁵³, *Verbindlichkeit*²⁵⁴ und *Tatbestandswirkung*²⁵⁵. Trotz dieser zunächst verwirrend wirkenden und teilweise ebenfalls in anderem verwaltungsrechtlichen Kontext genutzten Begriffsvielfalt, liegt allen diesen Termini im Wesentlichen ein gemeinsames rechtliches Verständnis der „Bindung“ der Behörde an ihre bereits getroffene Entscheidung zu Grunde, auf welches es nachfolgend dogmatisch genauer einzugehen gilt.

1. Allgemeine Grundlagen der Bindungswirkung eines Verwaltungsakts

Mit Eintritt der Wirksamkeit eines Verwaltungsakts durch seine Bekanntgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist die Behörde an die Regelung dieses Verwaltungsakts gebunden, solange er im Sinne des § 43 Abs. 2, 3 VwVfG wirksam besteht.²⁵⁶ Da dieser Verwaltungsakt trotz einer nach seinem Erlass eintretenden Änderung der Sach- oder Rechtslage grundsätzlich weiterhin wirksam bestehen bleibt – es sei denn, dies führt zu seiner Erledigung –,²⁵⁷

253 Büdenbender/Mutschler, Rn. 39, 167, 223, die eingangs zwischen Primär- / Direktbindung und Sekundär- / Folgebindung differenzieren. Diese Differenzierung für nicht exakt möglich haltend siehe Ossenbühl, NJW 1980, 1353, 1353 f. Der Begriff der „(Sekundär-) Bindung“ wird auch einmal bei v. Mutius/Schoch, DVBl. 1983, 149, 155 verwendet. Schmidt-Aßmann, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorgescheid und Teilgenehmigung, S. 580 nutzt den Begriff der Folgebindung als Oberbegriff u. a. der Bindungswirkung.

254 So teilweise Seibert, S. 64, der auf S. 193 aber die Bindungswirkung als Teil der Verbindlichkeit eines Verwaltungsakts deklariert und auf S. 194 von einer einheitlichen Bindungswirkung ausgeht. Anders bei Forsthoff, Verwaltungsrecht I, S. 251, wonach Verbindlichkeit bedeutet, dass „[...] der Verwaltungsakt, solange er in Kraft ist, von jedermann, Privatpersonen und Behörden, als geltend zu beachten ist.“

255 Bumke, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 217, der zwar für die Bindung im Rahmen gestufter Verwaltungsverfahren den Begriff der Tatbestandswirkung nutzt, ansonsten jedoch umfassend den Begriff der Bindungswirkung favorisiert, Rn. 212, 213, 220, 224.

256 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 43 Rn. 14; Maurer/Waldhoff, VerwR AT, § 10 Rn. 18 f.; Ziekow, VwVfG, § 43 Rn. 3; Peuker, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 43 Rn. 17; siehe auch Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, 185, 188; siehe ebenfalls Merten, NJW 1983, 1993, 1996, der zwar anerkennt, dass nach dem VwVfG die Bindungswirkung mit Bekanntgabe einsetzt, dies aber kritisch hinterfragt und wohl eine vollständige Bindung im Ergebnis erst ab der Unanfechtbarkeit befürwortet. Für den Beginn der Bindungswirkung schon vor Bekanntgabe ab dem Zeitpunkt, in dem der Verwaltungsakt den Bereich der jeweiligen Behörde verlässt: Bumke, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 236. Siehe zur Abhängigkeit der Bindungswirkung von der Wirksamkeit eines Verwaltungsakts auch Fluck, VerwArch 79 (1988), 406, 415 und Ossenbühl, NJW 1980, 1353, 1353.

257 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 43 Rn. 15b; vgl. BVerwGE 69, 1, 3, wonach unter Hinweis auf § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG eine Änderung der Rechtslage nach Erlass eines rechtmäßigen Verwaltungsakts dessen Bestand nicht tangiere; siehe auch Peuker, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 43 Rn. 40.

entfällt die aus seiner Wirksamkeit folgende Bindungswirkung ebenfalls nicht automatisch durch diese Änderung der Sach- oder Rechtslage.²⁵⁸

Bei abstrakter Betrachtung wird diese Bindung der die Entscheidung erlassenden Behörde zunächst in zweierlei Wirkungsarten unterschieden²⁵⁹: Auf der einen Seite findet sich das sog. Aufhebungsverbot²⁶⁰, welches der Behörde die Aufhebung oder Änderung eines bereits erlassenen Verwaltungsaktes entweder gänzlich verbietet oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen gestattet. Auf der anderen Seite befindet sich das sog. Abweichungs-²⁶¹ bzw. Widerspruchsverbot²⁶², wonach folgende Entscheidungen der Behörde nicht inhaltlich von dem bereits erlassenen Verwaltungsakt abweichen bzw. nicht im Widerspruch zu diesem stehen dürfen. Letzteres bedeutet also die Bindung an den erlassenen Verwaltungsakt innerhalb eines weiteren, anderen Verwaltungsverfahrens, welches nicht diesen konkreten Verwaltungsakt, sei es zur Kontrolle oder zur behördlichen Aufhebung, zum Gegenstand hat.²⁶³ Die Bindung der Behörde wirkt dementsprechend „verfahrensübergreifend“.²⁶⁴

Eine isolierte rechtliche Betrachtung beider Wirkungsarten, Aufhebungsverbot einerseits und Abweichungsverbot andererseits, erscheint nur in bedingtem Maße sinnvoll möglich.²⁶⁵ Denn diese beiden korrelieren insofern, als dass die wirksame Aufhebung einer bereits getroffenen Entscheidung die Frage der späteren Abweichungsmöglichkeit durch die Behörde

258 Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, 185, 191; Brüning, S. 166; vgl. Ortloff, NVwZ 1983, 705, 706; a. A. Seibert, S. 222 ff., der hierbei aber wohl inhaltlich Bezug auf eine präjudiziale Wirkung nimmt, siehe zu der Thematik Präjudizialität unten Kap. 2, A), I), 3.; vgl. auch Fluck, Verw-Arch 79 (1988), 406, 415, nach dem sich die Abhängigkeit der Bindungswirkung von der Sach- und Rechtslage wohl nach Regelungsgehalt und Art des Verwaltungsakts richte.

259 Hierzu und zur folgenden Darstellung siehe Jesch, S. 27; Nicklisch, S. 37; Seibert, S. 63; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 43, Rn. 14 ff.; Baumeister, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, § 43 Rn. 12; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 17; Brüning, S. 126.

260 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 50, Rn. 6 bezeichnen dies im Falle der Bindung von Gerichten als sog. negative Bindungswirkung. Nicklisch, S. 37 bezeichnet dies als sog. Widerrufsverbot; Büdenbender/Mutschler, Rn. 55, bezeichnen dies als sog. Primär- / Direktbindung.

261 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 41; Büdenbender/Mutschler, S. 55, scheinen dies als Sekundär- / Folgebbindung zu verstehen; Bumke, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 54 versteht unter Abweichungsverbot die Bindungswirkung insgesamt.

262 Siehe zu diesem Begriff Seibert, S. 63.

263 Vgl. Fluck, VerwArch 79 (1988), 406, 412, der die Bindungswirkung allerdings auch als Verbindlichkeit des Verwaltungsakts bezeichnet.

264 Ipsen, Die Verwaltung 17 (1984), 169, 186 ff.; vgl. im Ergebnis auch Seibert, S. 64; siehe auch Salis, S. 208 f., der insoweit die Begriffe *entscheidungsüberwirkende Bindung* bzw. *entscheidungsübergreifende Verbindlichkeit* verwendet.

265 Wohl anders, da die grundsätzliche Unabhängigkeit beider Wirkungsweisen voneinander betonend Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 18.

mangels weiterer Existenz des bindenden Akts obsolet werden lässt.²⁶⁶ Existiert keine bindende Entscheidung (mehr), kann von dem Inhalt einer solchen gleichsam nicht (mehr) abgewichen werden. Daraus ergibt sich eine Grenze der Bindungswirkung. Durch die Aufhebung des Verwaltungsakts, sei es durch die Rücknahme nach § 48 VwVfG oder den Widerruf nach § 49 VwVfG, kann die Erlassbehörde sich also von dessen Bindungswirkung lösen.²⁶⁷ Insofern wird die Existenz einer Bindungswirkung von Verwaltungsakten – insbesondere in gestuften²⁶⁸ Verwaltungsverfahren, auf welche im Folgenden noch einzugehen ist – auch als die „[...] *Kehrseite* [...]“ der verwaltungsrechtlich ausgestalteten Tatbestände der behördenseitigen Rücknahme bzw. des Widerrufs und der Befristung von getroffenen Entscheidungen bezeichnet.²⁶⁹ Da die bestehende Dogmatik des behördlichen Widerrufs die Thematik nachträglich eintretender Änderungen von Umständen hinreichend umsetze und für eine darüber hinausgehende Berücksichtigung dieser kein Raum sei²⁷⁰, rekurriert dies auf das bereits dargelegte allgemeine Verständnis, die Bindungswirkung eines Verwaltungsakts entfalle grundsätzlich nicht automatisch mit einer nach Erlass eintretenden Sach- oder Rechtslageänderung.

Weil diese Bindungswirkung in besonderem Maße in Bezug auf gestufte Verwaltungsverfahren Beachtung findet²⁷¹, sei an dieser Stelle auf ihren allgemeingültigen Charakter hingewiesen. Auf die besondere Bedeutung dieser allgemeinen Bindungswirkung innerhalb gestufter Verwaltungsverfahren ist an nachfolgender Stelle noch einzugehen. Die von einem wirksam erlassenen Verwaltungsakt ausgehende Bindung der Erlassbehörde und das damit insbesondere verbundene Abweichungsverbot entfaltet grundsätzlich jeder Verwaltungsakt.²⁷² Dennoch wird in diesem Kontext auf eine Entschei-

266 Im Ergebnis auch *Becker*, S. 52; *Seibert*, S. 195.

267 *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, § 10 Rn. 19; vgl. auch *Bumke*, Verwaltungsakte, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Åßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 54, wonach ein Abweichen von einem Verwaltungsakt zunächst dessen Änderung oder Aufhebung erfordere.

268 Siehe zum Begriff der Stufung im Verwaltungsverfahren *Schmidt-Åßmann*, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 570 f.

269 *Schmidt-Åßmann*, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 581; an dessen Ausführungen anknüpfend, *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354; so auch *v. Mutius/Schoch*, DVBl. 1983, 149, 155. Kritisch teilw. a. A. bei *Seibert*, S. 200–203, der einen Rückschluss von der Existenz der Aufhebungsvorschriften auf die Bindungswirkung eines Verwaltungsakts für einen „Zirkelschluss“ hält, im Ergebnis aber das enge Verhältnis von Bindung und Aufhebung betont.

270 *Fiedler*, VerwArch 67 (1976), 125, 142 f.; daran anknüpfend ebenfalls *Schmidt-Åßmann*, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 581, nach dem ein weiterer Situationsvorbehalt unzulässig sei.

271 Vgl. *Ruffert*, in: *Erichsen/Ehlers*, AllgVerwR, § 22 Rn. 18; *Randak*, JuS 1992, 33, 36.

272 Vgl. *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354; *Ruffert*, in: *Erichsen/Ehlers*, AllgVerwR, § 22 Rn. 17; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 43 Rn. 43; *Seibert*, S. 193; vgl. auch *v. Mutius/Schoch*, DVBl. 1983, 149, 155.

dung des BVerwG hingewiesen²⁷³, nach welcher sich der Umfang der einem Verwaltungsakt zukommenden Bestandskraft nicht verallgemeinernd bestimmen lasse²⁷⁴. Dies ändert aus mehreren Gründen aber nicht den allgemeinen und grundsätzlichen Charakter der Bindungswirkung eines Verwaltungsakts. Denn zum einen betrifft diese Entscheidung wortwörtlich die Bestandskraft eines Verwaltungsakts und nicht explizit dessen Bindungswirkung, welche, wie schon gezeigt, bereits mit der Wirksamkeit des Verwaltungsakts einsetzt. Zum anderen betrifft die Entscheidung den Umfang dieser Bestandskraft. Insoweit steht nicht die grundsätzliche Existenz einer Rechtswirkung eines Verwaltungsakts in Frage, sondern deren Umfang im Einzelfall. Diese Sichtweise des BVerwG steht der Ansicht, eine Bindungswirkung entfalte grundsätzlich jeder wirksame Verwaltungsakt, nicht entgegen.

Kommt jedem wirksamen Verwaltungsakt nun eine solche Bindungswirkung zu, stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage des exakten Umfangs dieser Bindung. Denn sofern die Bindung das Verbot einer Abweichung durch die Behörde bewirkt, haben alle Beteiligten ein Interesse daran, zu wissen, in welchem Umfang dies der Fall ist. Der Ausgang dieser Umfangsbestimmung findet sich in der These einer „[...] *Kongruenz zwischen Sachprüfung, Regelungsgehalt und Bindungswirkung [...]*“²⁷⁵ behördlicher Entscheidungen.²⁷⁶ Demgemäß bilde der Umfang der behördlichen Prüfung – die Sachprüfung – den Regelungsgehalt einer Verwaltungsentcheidung, welcher dann eine mit diesem Umfang übereinstimmende Bindungswirkung erzeuge.²⁷⁷ Die Bindungswirkung kann nur in dem Umfang erfolgen, in dem eine Entscheidung über den Verfahrensgegenstand bereits erfolgt ist.²⁷⁸ Da diese Kongruenzthese aus drei Bestandteilen (Sachprüfung, Regelungsgehalt, Bindung) besteht, lassen sich die Zwischenverbindungen isoliert betrachten. Den umstrittenen²⁷⁹ Kongruenzzusammenhang zwischen

273 So *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 43 Fn. 76.

274 BVerwGE 48, 271, 279.

275 *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354.

276 *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354; *Breuer*, VerwArch 72 (1981), 261, 263 f.; siehe zu diesem Kongruenzzusammenhang auch *Brüning*, S. 13 f.; diesen Kongruenzzusammenhang anerkennend siehe auch *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 62.

277 *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354; *Breuer*, VerwArch 72 (1981), 261, 264; *Breuer*, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 246; vgl. im Ergebnis auch *Jarass*, UPR 1983, 241, 243; vgl. *Mutschler*, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 286 hinsichtlich der Übereinstimmung von Regelungsgehalt und Bindungswirkung. Im Ergebnis wohl auch *Sellner/Reidt/Ohms*, Immissionsschutzrecht und Industrieanlage, S. 197, Rn. 198.

278 *Ipsen*, Die Verwaltung 17 (1984), 169, 194 f.

279 Anders *Hansmann*, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 265, nach welchem Umfang der Sachprüfung und Regelungsgehalt einer Entscheidung oftmals nicht kongruent seien; ebenfalls anders OVG Lüneburg, ZfB 131 (1990), 19, 25, welches eine

Sachprüfung und Regelungsgehalt an dieser Stelle ausgeblendet – weil er für das Verständnis an dieser Stelle nicht zwingend ergebnisführend ist – verdient den Fokus der andere Teil der These: nämlich die Kongruenz von Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts und der von diesem ausgehenden Bindungswirkung. Vermittelnd lässt sich festhalten, dass einerseits eine Bindung nur in dem Umfang erfolgen kann, soweit ein Verwaltungsakt eine Regelung trifft, andererseits zumindest nur den Aspekten Regelungsscharakter zukommen kann, welche die Behörde wohl überhaupt überprüft hat.

Letztlich ergibt sich daraus die Abhängigkeit des Umfangs der Bindungswirkung von dem Umfang des Regelungsgehalts der Entscheidung.²⁸⁰ Es handelt sich somit um eine zum Regelungsgehalt *akzessorische*²⁸¹ Bindungswirkung eines wirksamen Verwaltungsakts. Darüber hinaus muss grundsätzlich das materielle Recht, das dem erlassenen Verwaltungsakt zu Grunde liegt, bei der Beurteilung des Umfangs des Regelungsgehalts und der Bindungswirkung berücksichtigt werden.²⁸² So kann sich eine Grenze des Bindungsumfangs ebenfalls aus der gesetzlichen Befugnis der jeweiligen Erlassbehörde zum Erlass nachträglicher Anordnungen ergeben, denn soweit eine solche Anordnung rechtmäßig getroffen werden darf und damit von dem Ausgangsverwaltungsakt abgewichen wird, kann dieser nicht uneingeschränkt binden.²⁸³

Insgesamt zeigt sich somit eine in sich stimmige Dogmatik der Bindungswirkung von Verwaltungsakten. Diese kommt zunächst grundsätzlich jedem wirksam erlassenen Verwaltungsakt zu und besteht unabhängig von einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage. Ihr exakter Umfang ist im Einzelfall in Abhängigkeit des jeweiligen Regelungsgehalts und dem einschlägigen materiellen Fachrecht zu bestimmen.

automatische Kongruenz von Sachprüfung und Sachentscheidung nicht für zwingend hält; siehe auch *Gaentzsch*, NJW 1986, 2787, 2790, nach dem die Tatbestandsvoraussetzungen eines Verwaltungsakts und dessen Regelungsgehalt nicht immer deckungsgleich seien.

280 *Ossenbühl*, NJW 1980, 1353, 1354; *Seibert*, S. 303; *Gaentzsch*, NJW 1986, 2787, 2790; *Breuer*, VerwArch 72 (1981), 261, 264; *U. Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 35, Rn. 142.

281 Der Begriff der *akzessorischen Bindungswirkung* wird ebenfalls von *Schroeder*, DÖV 2009, 217, 223 verwendet, allerdings im Hinblick auf eine Abhängigkeit der Bindungswirkung von der materiellen Bestandskraft eines Verwaltungsakts.

282 *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 43 Rn. 15, unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 1990, 559; *Bumke*, Verwaltungsakte, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 212; vgl. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 43 Rn. 43, der von der „[...] Eigenart des jeweiligen Rechtsgebiets [...]“ spricht; vgl. auch *Fluck*, VerwArch 79 (1988), 406, 413 f.

283 Vgl. dazu *Bumke*, Verwaltungsakte, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 220 am Beispiel des GastG.

2. Bindungswirkung von Teilentscheidungen in gestuften Verwaltungsverfahren

Wird von der Bindungswirkung innerhalb gestufter Verwaltungsverfahren gesprochen, ist die Bindung der Behörde an den Inhalt einer bereits ihrerseits getroffenen Teilentscheidung für das weiter folgende Genehmigungsverfahren gemeint²⁸⁴. Als Genehmigungsverfahren in diesem Kontext ist das gestufte Gesamtgenehmigungsverfahren hinsichtlich eines bestimmten Vorhabens zu verstehen, welches sich dennoch aus den einzelnen, den Teilentscheidungen jeweils zu Grunde liegenden Verwaltungsverfahren zusammensetzt.²⁸⁵ Der Begriff Teilentscheidungen erfasst vorliegend die insbesondere im Bau-, Atom- und Immissionsschutzrecht verbreiteten Instrumente Vorbescheid und Teilgenehmigung, „[...] in denen Verfahrensstufungen feste Konturen gewonnen haben [...]“²⁸⁶.

Die besondere Betrachtung der Bindungswirkung von Teilentscheidungen in gestuften Verwaltungsverfahren hat davon auszugehen, dass grundsätzlich alle wirksam erlassenen Verwaltungsakte entsprechend ihrem Regelungsgehalt eine Bindung der Erlassbehörde bewirken²⁸⁷. Die von Verwaltungsakten innerhalb gestufter Verwaltungsverfahren ausgehende Bindungswirkung und die Bindungswirkung übriger Verwaltungsakte divergieren also nicht.²⁸⁸ Für den genauen Umfang dieser Bindung ist allerdings das rechtliche Verhältnis der aufeinander folgenden Teilentscheidungen zueinander zu beachten.²⁸⁹ Aus diesem systematischen Verhältnis der Teilentscheidungen zueinander und im Hinblick auf die Vollgenehmigung ergibt sich der besonders erscheinende Charakter der Bindungswirkung. Auf diese Systematik soll an dieser Stelle in allgemeiner Weise und gebotener Kürze

284 Büdenbender/Mutschler, Rn. 39, 167; Breuer, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes), S. 247; Mann, Das gestuften Verwaltungsverfahren im Baurecht, S. 124; vgl. Sellner, NVwZ 1986, 616, 616 im Hinblick auf den atomrechtlichen Vorbescheid.

285 Siehe zum Gesamtgenehmigungsverfahren detaillierter unten Kap. 2, A), I), 4.

286 Vgl. Schmidt-Aßmann, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 574.

287 Siehe dazu oben Kap. 2, A), I), 1.

288 Bumke, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 116; vgl. v. Mutius/Schoch, DVBl. 1983, 149, 155, nach denen die Bindungswirkung eines Konzeptvorbescheids „[...] wie bei jedem anderen, der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakt unproblematisch [...]“ sei; vgl. Ortloff, NVwZ 1983, 705, 706, nach dem sich die Bindungswirkung eines Vorbescheids wie die jedes anderen Verwaltungsakts verhalte; ähnlich Büdenbender/Mutschler, Rn. 116.

289 Vgl. Bumke, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 35, Rn. 216 f., allerdings im Hinblick auf die Tatbestandswirkung von Teilentscheidungen.

eingegangen werden, da eine detaillierte Darstellung der Dogmatik von Teilentscheidungen nachfolgenden Kapiteln vorbehalten bleibt.²⁹⁰

Wird eine wirksame Teilentscheidung in einem gestuften Verwaltungs- bzw. Genehmigungsverfahren erlassen, trifft diese eine eigenständige Regelung hinsichtlich eines bestimmten Ausschnitts aus dem Gesamtregelungsgehalt der Vollgenehmigung.²⁹¹ Die Regelungen der einzelnen Teilentscheidungen stellen somit Ausschnitte dar, die zusammen genommen am Ende den Gesamtinhalt der Vollgenehmigung ergeben.²⁹² Die vorliegend den Gegenstand der Untersuchung bildende Bindungswirkung der Behörde an ihre bereits getroffenen Teilentscheidungen im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens stellt sich dabei insoweit primär als Abweichungs- bzw. Widerspruchsverbot dar,²⁹³ als dass es vordergründig nicht um die Frage der Aufhebbarkeit der getroffenen Entscheidung, sondern um die Frage der späteren Abweichungsmöglichkeit in einer folgenden Entscheidung geht²⁹⁴. Hat die Behörde einen bestimmten Regelungsausschnitt positiv beschieden, darf sie diesen in nachfolgenden Teilentscheidungen nicht abweichend beurteilen. Die besondere Bedeutung der allgemeinen Bindungswirkung von Verwaltungsakten in dieser Konstellation zeigt sich entsprechend darin, dass die einzelnen Teilentscheidungen hier in besonderem Maße aufeinander aufbauen und in Bezug zueinander bzw. auf den Regelungsgehalt der Vollgenehmigung stehen.

Die Bindungswirkung der Behörde primär an sich selbst bzw. ihre getroffene Entscheidung wirkt sich darüber hinaus sekundär ebenfalls zumindest mittelbar im Verhältnis zu einerseits dem Antragsteller²⁹⁵ der Teil- und Vollentscheidung, als auch andererseits zu von diesen Entscheidungen betroffenen Dritten aus.²⁹⁶

290 Siehe zur Systematik gestufter Genehmigungsverfahren insbesondere im Hinblick auf den Vorbescheid unten Kap. 2, B), I), 2.

291 Vgl. zum Vorbescheid BVerwGE 48, 242, 245; 68, 241, 243; 70, 365, 372 f.; OVG Münster, NVwZ 1997, 1006, 1006. Siehe auch OVG Lüneburg, NVwZ 1987, 342, 343.

292 Vgl. BVerwGE 72, 300, 309 zu Teilgenehmigungen. Siehe auch *Schmidt-Aßmann*, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, S. 576, der im Kontext von Teilgenehmigungen von einer „[...] *summativen Vollgenehmigung* [...]“ spricht. Noch a. A. *Sellner*, NJW 1975, 801, 802, nach dem eine Summe von Teilgenehmigungen im BImSchG eine Vollgenehmigung nicht ersetzen könne, sondern es letztlich einer solchen abschließend noch bedürfe.

293 Vgl. auch *Becker*, S. 52.

294 So auch *Schulte*, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 345.

295 *Jarass*, UPR 1983, 241, 242.

296 Vgl. *Seibert*, S. 171, 477, der bei gestuften Anlagengenehmigungsverfahren von einem mehrseitigen Verwaltungsrechtverhältnis ausgeht. Zu dieser Unterscheidung der Bindung der Behörde an sich selbst und der Auswirkungen an den Antragsteller und Dritte siehe auch *Salis*, S. 167; siehe auch *Breuer*, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: *Lukes*), S. 247.

3. Präjudizielle Wirkung der Bindung in gestuften Verwaltungsverfahren?

Sofern eine Teilentscheidung einen Ausschnitt des Regelungsgegenstands der Vollgenehmigung vorwegnimmt und diesen vorab abschließend entscheidet, liegt hierin keine präjudiziell wirkende Entscheidung.²⁹⁷

Eine präjudizielle Wirkung setzt voraus, dass die Regelung eines Verwaltungsakts zu den materiellen Entscheidungsvoraussetzungen der Rechtsfolge des Folgeverwaltungsakts gehört.²⁹⁸ Präjudiz ist als Art Vorprägung zu verstehen, indem eine später zu treffende Behördenentscheidung durch eine frühere vorgeprägt bzw. deren Inhalt bereits festgelegt wird.²⁹⁹ Die Folgeentscheidung nimmt die vorprägende Entscheidung in sich auf und trifft eine erneute und eigenständige Regelung. Die Systematik einer präjudiziellen Wirkung setzt also im Wesentlichen voraus, dass es zwei behördliche Entscheidungen gibt: zunächst die präjudiziell wirkende Entscheidung, darauffolgend die dieses Präjudiz berücksichtigende Folgeentscheidung. Hieran zeigt sich, dass ebenfalls eine präjudizielle Wirkung keine für sich genommene Besonderheit ist, sondern sich maßgeblich an dem Verhältnis zweier Verwaltungsakte zueinander und dem zu Grunde liegenden materiellen Recht orientiert.

Nimmt eine Teilentscheidung im gestuften Genehmigungsverfahren – sei es Vorbescheid oder Teilgenehmigung – einen Regelungsausschnitt vorweg, wird damit bereits die abschließende Entscheidung über diesen Ausschnitt getroffen und steht einer späteren behördlichen Disposition nicht mehr offen, vielmehr wird sie im Rahmen einer Folgeentscheidung lediglich ohne eigenen Regelungscharakter wiederholt.³⁰⁰ Die Behörde ist also nicht bloß inhaltlich an die bereits getroffene Entscheidung gebunden.³⁰¹ Dies hat zur Folge, dass die der vorherigen Teilentscheidung immanente materielle Prüfung der Behörde, soweit der abschließende Regelungsgehalt der Teilentscheidung reicht, im Rahmen der folgenden Entscheidungen im Gesamtgenehmigungsverfahren keiner Wiederholung bedarf.³⁰² Aus diesem Grund wird die getroffene Teilentscheidung auch nicht durch den Erlass weiterer Teilentscheidungen bedeutungslos.³⁰³ Hinsichtlich des bereits abschließend beschiedenen Regelungsausschnitts der Vollgenehmigung erfolgt demgemäß

297 So im Ergebnis *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 78 zum Vorbescheid; im Ergebnis auch *Erichsen/Knoke*, NVwZ 1983, 185, 190.

298 *Seibert*, S. 59 f.; *Brüning*, S. 127.

299 *Erichsen/Knoke*, NVwZ 1983, 185, 190.

300 BVerwGE 68, 241, 243 f.; vgl. BVerwGE 70, 365, 373; *Erichsen/Knoke*, NVwZ 1983, 185, 190.

301 Im Umkehrschluss OVG Münster, NVwZ 1997, 1006, 1006.

302 *Büdenbender/Mutschler*, Rn. 278; vgl. *Seibert*, S. 63; im Ergebnis auch *Breuer*, VerwArch 72 (1981), 261, 264; *Breuer*, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium (Hrsg.: Lukes, S. 247; vgl. auch OVG Lüneburg, NVwZ 1987, 342, 343.

303 BVerwGE 70, 365, 373; OVG Lüneburg, NVwZ 1987, 342, 343.

keine erneute Entscheidung der Behörde, auf welche die erste in irgendeiner Weise präjudiziell einwirken könnte. Insoweit kommt eine präjudizielle Wirkung hinsichtlich abschließend beschiedener Regelungsteile nicht in Betracht. Beispielhaft für den Vorbescheid lässt sich dies zutreffend beschreiben: Dessen „[...] *Entscheidung bezieht sich also nicht auf bloße 'Vorfragen' des GesamtVA [...]*“, sondern er regelt „[...] 'weniger' als die Gesamtgenehmigung, nämlich ebenfalls Teile des Entscheidungsgegenstandes der Gesamtgenehmigung [...].“³⁰⁴

Wird allerdings im Kontext gestufter Verwaltungs- bzw. Genehmigungsverfahren angenommen, die Bindung der Behörde an die wirksame Teilentscheidung solle insoweit im Hinblick auf folgende Teilentscheidungen präjudiziell wirken³⁰⁵, soll dieses Präjudiz einerseits hinsichtlich der vorläufigen positiven Gesamtbeurteilung³⁰⁶ des Gesamtvorhabens in Erscheinung treten.³⁰⁷ Wird allerdings andererseits angenommen, ebenfalls von den abschließenden Regelungsteilen der Teilentscheidung könne eine präjudizielle Wirkung hinsichtlich nachfolgender Teilentscheidungen ausgehen, die eine Regelung hinsichtlich eines anderen Gegenstands des Vorhabens treffen,³⁰⁸ kann dem nicht gefolgt werden. Es erscheint zwar durchaus möglich, dass beispielsweise die positive Bescheidung der Errichtung einer Anlage zumindest eine Art Vorprägung hinsichtlich des späteren Betriebs der Anlage treffen kann³⁰⁹, da eine Anlage nur so betrieben werden kann, wie sie eben errichtet wurde. Jedoch stellt dies kein echtes Präjudiz im oben dargestellten Sinne dar, weil die Behörde auch in diesem Fall keine erneute Entscheidung hinsichtlich der Errichtung treffen darf; diese Entscheidung ist bereits vorab abschließend getroffen worden. Vielmehr könnte man davon ausgehen, es handele sich um eine Art tatsächliche Vorprägung: So können sich aus der Genehmigung eines bestimmten Anlagengebäudes „[...] *technisch präjudizielle Wirkungen [...]*“ hinsichtlich der in das Gebäude einzubauenden Teile ergeben.³¹⁰ Zu denken wäre allerdings an eine präjudizielle Wirkung zwischen einem bloß feststellenden Vorbescheid und einer den Vorhabenbeginn gestattenden Genehmigung.³¹¹

Da im Kontext von Bindungswirkung und präjudizieller Wirkung vermehrt auf einen Vorbehalt bzw. die Voraussetzung einer gleichbleibenden

304 *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 79 f., Fettdrucke und Fußnotenangaben der Quelle wurden an dieser Stelle nicht übernommen.

305 v. *Mutius/Schoch*, DVBl. 1983, 149, 151 f.

306 Siehe zum vorläufigen positiven Gesamturteil unten Kap. 2, B), I), 2., b), bb).

307 v. *Mutius/Schoch*, DVBl. 1983, 149, 152; *Büdenbender/Mutschler*, Rn. 168, 191 f.

308 *Büdenbender/Mutschler*, Rn. 170, 175 ff.

309 *Büdenbender/Mutschler*, Rn. 176.

310 *Sellner*, NVwZ 1986, 616, 617.

311 Siehe dazu *Seibert*, S. 492 f.