

Inhaltsübersicht

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

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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
I. Problemaufriss: <i>Die Doppelte Rechtskraft</i>	1
II. Ziel und Gang der Untersuchung	2
Teil 1: Instrumente zur beschleunigten Vorhabenzulassung	5
§ 1 Generelle Beschleunigung von Verfahren	8
§ 2 Begrenzung von Fehlerfolgen	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 Das ergänzende Verfahren im gesetzlichen System der Planerhaltung	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
<i>§ 4 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
<i>§ 5 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
<i>§ 6 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
<i>§ 7 Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit</i>	71	

	<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XI
Teil 3: Die Doppelte Rechtskraft	75	
<i>§ 8 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	
<i>§ 9 Ausgangspunkt: Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit</i>	78	
A. Anträge der Verfahrensbeteiligten und Entscheidung des Gerichts	78	
B. Entwicklung des Tenors	80	
I. Verworfene 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	
<i>§ 10 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 „prozessuellen 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 unselbstständiger 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 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,	
1.1.	Hs. VwGO	143
1.2.	a) Amtsermittlung in Abhängigkeit vom Urteilstenor	145
1.3.	aa) Entscheidung über das Aufhebungsbegehrn	146
1.4.	bb) Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	146
1.5.	b) Amtsermittlung bei Doppelter Rechtskraft	148
2.	Erweiterte Vorlagepflichten	150
2.1.	a) Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV	150
2.2.	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
1.1.	a) Umfassende Rügeobligieheit ohne Kostengefahr	156
1.2.	b) Fortgeltung der Klagebegründungsfrist aus § 6 Satz 1 UmwRG	157
1.3.	c) Kein prozessstrategisches „Zurückhalten“ von Mängeln	159
1.4.	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
<i>§ 12 Die Doppelte Rechtskraft im Verfahren gegen die korrigierte Entscheidung</i>	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 Aufhebungsbegehrten	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 voreilichen 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>	253
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
<i>§ 14 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
<i>§ 15 Gesamtfazit zur Doppelten Rechtskraft</i>	300

Inhaltsverzeichnis XIX

Ergebnisse der Untersuchung	305
Literaturverzeichnis	315
Sachregister	331