

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht

Sachgebietsergänzung:

Straßenrechtliche Planfeststellung

Rechtsquelle/n:

UmwRG	§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 6, Satz 2, § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3
VwGO	§ 50 Abs. 1 Nr. 6, § 121 Nr. 1
FStrG	§ 17 Abs. 1, § 17e
VwVfG	§ 48 Abs. 1 Satz 1, § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5, § 51 Abs. 5, § 72 Abs. 1, § 75 Abs. 1a Satz 2, Abs. 2
WRRL	Art. 4 Abs. 1
WHG	§ 19 Abs. 1, 4

Titelzeile:

Rücknahme oder Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses A 49 zwischen Stadtlendorf und A 5

Leitsätze:

1. Eine anerkannte Umweltvereinigung ist nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz klagebefugt für eine Klage auf Rücknahme oder Widerruf eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses.
2. Die präjudizielle Wirkung der Rechtskraft eines Urteils, mit dem die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss als unbegründet abgewiesen worden ist, steht einem Anspruch auf Rücknahme dieses Planfeststellungsbeschlusses entgegen.
3. Die Aufrechterhaltung eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses, der ohne die erforderliche Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot erlassen worden ist, führt nicht zu einem unionsrechtlich unerträglichem Zustand. Die flexiblen Instrumente des Wasserrechts sind grundsätzlich geeignet und ausreichend, um die unionsrechtlichen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie zu erfüllen.

Urteil des 9. Senats vom 23. Juni 2020 - BVerwG 9 A 22.19





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 22.19

Verkündet
am 23. Juni 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. Juni 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martini und Dr. Dieterich sowie
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Außervollzugsetzung eines bestandskräftigen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses.
- 2 Streitgegenstand ist der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Bundesautobahn A 49 Kassel - A 5, Teilabschnitt zwischen Stadtallendorf und Gemünden/Felda (VKE 40) vom 30. Mai 2012. Das Vorhaben ist Teil des Neubaus der A 49, die Kassel mit Gießen verbinden soll. Die nördlichen Abschnitte bis Neuental sind bereits fertiggestellt und unter Verkehr, der daran anschließende Abschnitt befindet sich im Bau. Die beiden letzten Planungsabschnitte sollen im Rahmen eines ÖPP-Projekts (Öffentlich-private Partnerschaft) realisiert werden. Der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss betrifft den südlichen Abschnitt mit dem Anschluss an die A 5. Dieser 17,45 km lange Streckenteil ist im aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als Teil des 4-streifigen Neubaus mit der Dringlichkeitsstufe "laufend und fest disponiert" aufgeführt. Er gehört als Teil der (geplanten) A 49 zum Gesamtnetz des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

- 3 Gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 erhob der Kläger zusammen mit einer weiteren Umweltvereinigung Klage, die der Senat mit Urteil vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - (BVerwGE 149, 289) als unbegründet abwies.
- 4 Mit Schreiben vom 12. September 2019 beantragte der Kläger beim Beklagten, den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 zurückzunehmen oder hilfsweise zu widerrufen, hilfsweise ein ergänzendes Verfahren mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit zur Fehlerheilung durchzuführen und bis zum Abschluss des ergänzenden Verfahrens die Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses zu untersagen. Zur Begründung machte er geltend, der Planfeststellungsbeschluss sei rechtswidrig, weil er gegen formelle Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie verstoße, weshalb auch materielle Fehler wahrscheinlich seien. Das Unionsrecht gebiete ein Einschreiten, um eine Perpetuierung unionsrechtswidriger Zustände zu verhindern.
- 5 Nach Anhörung der Vorhabenträgerin lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 30. September 2019 alle Anträge des Klägers ab: Der Planfeststellungsbeschluss sei rechtmäßig; die für eine Prüfung der wasserwirtschaftlichen Auswirkungen erforderlichen Informationen seien in den Planunterlagen enthalten. Selbst bei Unterstellung einer Rechtswidrigkeit komme eine Rücknahmeentscheidung nicht in Betracht. Es liege keine Ermessensreduzierung auf Null vor. Der Kläger habe die aus seiner Sicht bestehende formelle Rechtswidrigkeit weder im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht noch in den Jahren danach vorgebracht, obwohl ihm die Thematik und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bekannt gewesen seien. Die Fortgeltung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses sei nicht schlechthin unerträglich. Der Planfeststellungsbeschluss biete hinreichende Instrumente, um eine nachträgliche Anpassung an rechtliche Anforderungen, z.B. aus dem Wasserrecht, zu gewährleisten. Hinsichtlich der losgelöst davon zu bewertenden wasserrechtlichen Erlaubnisse seien zudem jederzeit nachträgliche korrigierende Maßnahmen möglich. Konkrete Anhaltspunkte für das Erfordernis eines Einschreitens enthalte der Antrag nicht. Vor diesem Hintergrund falle eine Ermessensausübung zulasten der beantragten Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses aus. Die Vorha-

benr agerin habe im Vertrauen auf die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses umfangreiche Vorbereitungen zur Realisierung des im Allgemeinwohl stehenden Vorhabens veranlasst und Investitionen getätigt. Durch seine Untätigkeit nach Ergehen des Urteils vom 23. April 2014 habe der Kläger dieses Vertrauen bestärkt.

- 6 Mit seiner am 1. November 2019 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Nachdem er zunächst die vollständige Rücknahme bzw. den vollständigen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses erreichen wollte, begehrt er zuletzt nur noch, dass der Beklagte den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 außer Vollzug setzt, bis ein ergänzendes Verfahren zur Fehlerheilung durchgeführt worden ist.
- 7 Zur Begründung macht er geltend: Er sei als anerkannte Umweltvereinigung klagebefugt, weil der Beklagte Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung des bestehenden Planfeststellungsbeschlusses unterlasse, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften dienen. Die Rechtskraft des Urteils im Verfahren 9 A 25.12 betreffe einen anderen Streitgegenstand und stehe der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Der Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 sei formell rechtswidrig, denn er enthalte keine gewässerbezogene Prüfung nach Art. 4 Abs. 1 WRRL, die von der Behörde selbst vorgenommen und dokumentiert sowie nach Art. 6 UVP-RL öffentlich ausgelegt worden sei. Zudem seien materielle Verstöße gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot wahrscheinlich. Die Rechtswidrigkeit habe schon bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bestanden. Ihr stehe die Rechtskraft des Urteils im Verfahren 9 A 25.12 nicht entgegen, weil das Bundesverwaltungsgericht damals eine Verletzung des Art. 4 WRRL und der §§ 27, 28 und 47 WHG nicht geprüft habe. Jedenfalls sei eine Durchbrechung der Rechtskraft zur Wahrung des Effektivitätsgrundsatzes des Unionsrechts geboten. Die Verstöße gegen das Europarecht reduzierten das Ermessen des Beklagten dahingehend, dass der Planfeststellungsbeschluss zurückzunehmen sei. Art. 4 Abs. 1 WRRL beanspruche eine uneingeschränkte Geltung. Deshalb müsse bei einem planfestgestellten, aber noch nicht umgesetzten Vorhaben die Durchführung verhindert werden, wenn diese gegen Art. 4 Abs. 1

WRRL verstoße. Insoweit seien die vom Europäischen Gerichtshof für das Gebietsrecht formulierten Vorgaben übertragbar. Bei Verneinung einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses im Erlasszeitpunkt wäre dieser jedenfalls wegen nachträglicher Rechtsänderung zu widerrufen, möglich sei auch ein Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG. Jedenfalls müsse der Planfeststellungsbeschluss außer Vollzug gesetzt werden, um ein ergänzendes Verfahren durchzuführen, in dem die Anforderungen des Art. 4 Abs. 1 WRRL geprüft und die Defizite bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeräumt würden. Die Aufrechterhaltung bzw. Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses wäre ein schlechthin unerträglicher Verstoß gegen das Europarecht.

8 Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 30. September 2019 zu verpflichten, die Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 für den Neubau der Bundesautobahn A 49, Teilabschnitt zwischen Stadtallendorf und Gemünden/Felda, auszusetzen, bis ein ergänzendes Verfahren mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit zur Fehlerheilung abgeschlossen ist.

9 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10 Er hält die Klage für unzulässig, jedenfalls für unbegründet: Der Kläger sei nicht klagebefugt im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes; zudem stehe die Rechtskraft des Urteils vom 23. April 2014 der Klage entgegen. Der Planfeststellungsbeschluss sei auch nicht rechtswidrig. Die im Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 1. Juli 2015 genannten Anforderungen, die das Bundesverwaltungsgericht übernommen habe, hätten als neue inhaltliche Prüfungsanforderungen keine Geltung für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem 1. Juli 2015 erlassen worden seien. Die Prüfung der wasserrechtlichen Anforderungen sei im Übrigen nicht defizitär gewesen. Die wasserrechtlichen Erlaubnisse enthielten umfangreiche Nebenbestimmungen und könnten zudem kraft Gesetzes angepasst werden. Selbst bei Unterstellung einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses sei das Rücknahmeermessen nicht auf Null reduziert. Dies gelte auch für ein etwaiges Widerrufsermessen. Konkrete Beeinträchtigungen mache der Kläger nicht geltend. Etwaige wasserrechtliche Defizite ließen sich

auch ohne Aufhebung der bestandskräftigen Zulassungsentscheidung beheben. Der Kläger habe nach dem damaligen Urteil keine Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Vorhabens auf die Gewässerqualität geäußert und keine Nachbesserungen verlangt. Zu berücksichtigen sei auch das schutzwürdige Vertrauen der Vorhabenträgerin, die bereits mehr als 27 Millionen Euro in die Ausführung des Planfeststellungsbeschlusses investiert und mit seiner Durchführung begonnen habe. Die Umsetzung des planfestgestellten Vorhabens liege zudem im öffentlichen Interesse. Das Vorhaben habe ein hohes verkehrspolitisches Gewicht, das sich gegenüber den nicht spezifizierten wasserrechtlichen Bedenken des Klägers durchsetze. Dem Anspruch auf Durchführung eines ergänzenden Verfahrens stehe die Rechtskraft des Urteils vom 23. April 2014 entgegen. Mit dem Planfeststellungsbeschluss sei kein "unerträgliches" unionsrechtliches Defizit in Hinblick auf die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie verbunden.

II

- 11 Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber nicht begründet.
- 12 A. Die Klage ist zulässig.
- 13 1. Das Bundesverwaltungsgericht ist nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG und der zugehörigen Anlage (in der Fassung vom 27. Juni 2017: Nr. 30, seit der Änderung vom 8. August 2020: Nr. 32) für die Entscheidung zuständig. Das planfestgestellte Vorhaben ist Teil der in der Anlage aufgeführten Bundesfernstraße "A 49 Bischhausen - A 5". Die Streitigkeit "betrifft" das Planfeststellungsverfahren im Sinne des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, weil der Antrag auf vollständige oder teilweise Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses im Wege der Rücknahme oder des Widerrufs einen unmittelbaren Bezug zu dem vorausgegangenem Planfeststellungsverfahren aufweist und es um die genehmigungsrechtliche Bewältigung des Vorhabens geht (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 18 und vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 15). Dies gilt auch für die zuletzt nur noch

beantragte Außervollzugsetzung, mit der der Kläger im Rahmen des geltend gemachten Rücknahme- bzw. Widerrufsverlangens auf eine teilweise Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zielt und die ihre Grundlage ebenfalls in den Vorschriften der §§ 48, 49 HVwVfG findet. Insofern unterscheidet sich das Verlangen des Klägers von einer Klage auf Erlass nachträglicher Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 VwVfG oder auf Erlass von Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung derartiger Schutzauflagen, für die das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich nicht zuständig wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 18).

- 14 2. Die (Verbands-)Klagebefugnis des nach § 3 UmwRG als Umweltvereinigung anerkannten Klägers ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 UmwRG. Der Kläger kann geltend machen, dass das Unterlassen der Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses umweltbezogenen Rechtsvorschriften widerspricht, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, und er dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2, Satz 2 UmwRG).
- 15 Bei der unterlassenen Entscheidung handelt es sich um eine rechtsbehelfsfähige Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Der Kläger begehrt eine Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses, um eine Fehlerheilung im ergänzenden Verfahren zu ermöglichen. Dieses Vorgehen, das auf eine (etwaige) Änderung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses zielt, ist, wenn es nicht vom Vorhabenträger beantragt wird, nur als Teil-Rücknahme oder Teil-Widerruf unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2017 - 3 A 8.15 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 81 Rn. 23; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 132; Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 76 Rn. 18). Dementsprechend stellt sich der Antrag des Klägers als Einschränkung der zunächst begehrten vollständigen Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses durch Rücknahme oder Widerruf dar.

- 16 Der Kläger beruft sich zu Recht auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 (i.V.m. Nr. 1) UmwRG. Diese Regelung, die mit Wirkung vom 2. Juni 2017 durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) eingeführt wurde, erfasst Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der europäischen Union dienen. Die (vollständige oder teilweise) Rücknahme oder der Widerruf einer Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG - hier des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 - mag zwar keine typische "Aufsichtsmaßnahme" darstellen; dies steht der Anwendbarkeit der Vorschrift jedoch nicht entgegen (ebenso Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 170; a.A. Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 1 UmwRG Rn. 91).
- 17 Der Begriff der Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen ist grundsätzlich weit auszulegen und erfasst ein breites Spektrum an Tätigkeiten (Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 149; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Sept. 2019, § 1 UmwRG Rn. 117). Er lässt sich als Umschreibung von Maßnahmen des Gesetzesvollzugs verstehen, die im Zusammenhang mit einer Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG stehen (OVG Hamburg, Urteil vom 8. April 2019 - 1 Bf 200/15 - juris Rn. 130, 133 f.; vgl. auch Guckelberger, NuR 2020, 217 <224>). In diesem Sinne stellt sich die nachträgliche (teilweise) Aufhebung der Zulassungsentscheidung als stärkste Form einer Überwachung oder Aufsicht dar.
- 18 Diese weite Auslegung wird dem Zweck der Norm gerecht, den gerichtlichen Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zu erweitern. Mit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 sollte u.a. dem Compliance-Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2014 Rechnung getragen und Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vollständig im deutschen Recht umgesetzt werden (BT-Drs. 18/9526 S. 32). Auch wenn der Gesetzgeber dabei insbesondere

den Erlass von Verwaltungsakten gegenüber Dritten mit Handlungs- oder Unterlassensanordnungen im Blick gehabt haben mag, schließt dies eine Anwendung auf den Erlass eines (Teil-)Rücknahme- oder (Teil-)Widerrufsbescheides zulasten des Vorhabenträgers nicht aus. Die Regelungen in §§ 1 und 2 UmwRG sollen die einschlägigen europa- und völkerrechtlichen Vorgaben in innerstaatliches Recht umsetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2017 - 9 C 2.16 - BVerwGE 159, 95 Rn. 17). Gemäß Art. 11 Abs. 1 und 3 UVP-RL, der seinerseits auf Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention beruht, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, anerkannten Umweltvereinigungen Zugang zu einem (gerichtlichen) Überprüfungsverfahren zu geben, "um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten". Der Europäische Gerichtshof hat die nationalen Gerichte verpflichtet, ihr Verfahrensrecht hinsichtlich der Voraussetzungen, die für die Einleitung eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, im Interesse eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte so weit wie möglich auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung gerichtlich anzufechten, die möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 34 - unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH vom 8. März 2011 - C-240/09 [ECLI:EU:C:2011:125], Lesoochránárske Zoskupenie/Slowakischer Braunbär -). Interpretationsfähige Vorschriften sind demnach rechtsschutzfreundlich auszulegen, wenn es um den Zugang von Umweltvereinigungen zur gerichtlichen Überprüfung von umweltrechtsbezogenen Entscheidungen geht. Dies gebietet eine Erstreckung des Begriffs der Aufsichtsmaßnahme auf Rücknahme- und Widerrufsentscheidungen. Es wäre nicht sachgerecht, den Umweltvereinigungen zwar die Befugnis zuzusprechen, den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens zu machen, nicht aber den umgekehrten Akt seiner (teilweisen) behördlichen Aufhebung.

- 19 Die begehrte Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung soll insbesondere die Einhaltung innerstaatlicher und unionsrechtlicher Vorschriften des Wasserrechts ermöglichen, so dass die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG auch im Übrigen erfüllt sind. Da sich der Rechtsbehelf des Klägers gegen die Ablehnung der begehrten Maßnahme richtet, betrifft er ein Unterlassen

im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG. Ob die Entscheidung nach Satz 1 tatsächlich "entgegen geltenden Rechtsvorschriften" unterblieben ist, ist keine Frage der Zulässigkeit der Klage, sondern ihrer Begründetheit (vgl. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 160).

- 20 3. Die materielle Rechtskraft des Senatsurteils vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Die Bindungswirkung des § 121 Nr. 1 VwGO hindert als von Amts wegen zu beachtendes Prozesshindernis zwar eine erneute Sachentscheidung über denselben Streitgegenstand (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 7 C 27.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 22 Rn. 12 m.w.N.). Vorliegend fehlt es jedoch an einer Identität der Streitgegenstände. Gegenstand des damaligen Verfahrens war die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses selbst, während nunmehr dessen (teilweise) Rücknahme bzw. (teilweiser) Widerruf und damit der Anspruch auf Erlass eines neuen Verwaltungsakts durch den Beklagten in Rede steht, der von anderen und weitergehenden Voraussetzungen abhängt als der Aufhebungsanspruch im Rahmen einer Anfechtungsklage und deshalb einen anderen Streitgegenstand darstellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 21).
- 21 B. Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf eine Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses zur Ermöglichung eines ergänzenden Verfahrens.
- 22 1. Anspruchsgrundlage für das Begehren sind die Vorschriften über die Rücknahme oder den Widerruf eines Verwaltungsakts nach §§ 48, 49 HVwVfG.
- 23 a) Der Kläger möchte erreichen, dass der Beklagte den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss teilweise - nämlich hinsichtlich seiner Vollziehbarkeit - aufhebt. Damit sollen die Voraussetzungen für die Durchführung eines ergänzenden Planfeststellungsverfahrens im Sinne des § 17d FStrG i.V.m. §§ 76, 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG mit dem Ziel der Planaufhebung, -änderung oder -ergänzung geschaffen werden. Hierzu ist der Beklagte ohne einen entsprechenden Antrag der Vorhabenträgerin nur befugt, wenn die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses vorliegen (vgl. Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75

Rn. 132; Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 76 Rn. 18). Dies beurteilt sich, da spezialgesetzliche Regelungen fehlen, nach den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts. Maßgeblich ist hier das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG), weil § 17 Abs. 1 Satz 4 FStrG (in der Fassung vom 3. März 2020, davor Satz 3) nur bezüglich der das Planfeststellungsverfahren selbst betreffenden Vorschriften der §§ 72 bis 78 VwVfG auf die entsprechende Anwendung des (Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetzes (mit einzelnen Maßgaben) verweist; im Übrigen verbleibt es bei der Anwendung von Landesrecht (§ 1 Abs. 3 VwVfG, vgl. hierzu Kromer, in: Müller/Schulz, FStrG, 2. Aufl. 2013, § 17 Rn. 29 ff.; Ronellenfitsch, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 17 Rn. 73 f.).

- 24 b) Die Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten nach §§ 48, 49 VwVfG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen sind auch auf Planfeststellungsbeschlüsse anwendbar (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.96 - BVerwGE 105, 6 <11 ff.> zu § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG, vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 23, vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 26, 31 und vom 19. Dezember 2017 - 3 A 8.15 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 81 Rn. 23). § 72 Abs. 1 VwVfG schließt insoweit nur die Anwendung des § 51 VwVfG aus. Auch § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG steht nicht entgegen, weil diese Vorschrift die Auswirkungen der Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen regelt und eine besondere, insbesondere privatrechtsgestaltende Duldungswirkung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses anordnet, aber keine Aussage zu der in § 48 VwVfG geregelten Durchbrechung der Bestandskraft selbst enthält. Soweit sich einzelne Regelungen der §§ 72 ff. VwVfG mit der Änderung oder Aufhebung bestandskräftiger Planfeststellungsbeschlüsse befassen (vgl. § 75 Abs. 2 Satz 2 bis 4, §§ 76, 77 VwVfG), betreffen sie nur Einzelaspekte, ohne insoweit abschließenden Charakter zu haben.
- 25 Der Anspruch auf Rücknahme eines Planfeststellungsbeschlusses kann allerdings nicht weitergehen als der Aufhebungsanspruch bei fristgerechter Anfechtung (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 24). Der in § 75 Abs. 1a VwVfG zum Ausdruck kommende Grundsatz der

Planerhaltung begrenzt auch die Reichweite eines Rücknahmeverlangens. Daher scheidet eine vollständige Rücknahme des Planfeststellungsbeschlusses aus, wenn der Mangel, der seine Rechtswidrigkeit begründet, durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann (Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 72 Rn. 117; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 189; Ziekow, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 72 Rn. 33a). Auch ein Widerruf kommt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur als ultima ratio in Betracht, wenn etwa Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG als Abhilfe nicht ausreichen (BVerwG, Beschlüsse vom 10. Oktober 2003 - 4 B 83.03 - NVwZ 2004, 97 <98> und vom 27. Mai 2015 - 3 B 5.15 - Buchholz 316 § 49 VwVfG Nr. 50 Rn. 17; Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 31). Diesen Grundsätzen hat der Kläger Rechnung getragen und seinen Klageantrag auf die Außer-
vollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses beschränkt.

- 26 2. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Aufhebung der Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses nach § 48 HVwVfG. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine (teilweise) Rücknahme liegen nicht vor.
- 27 Die Rücknahme des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 HVwVfG kommt nur in Betracht, wenn dieser rechtswidrig ist. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ist die Sach- und Rechtslage bei seinem Erlass (stRspr, vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 17. Januar 2013 - 7 B 18.12 - juris Rn. 27 m.w.N.). Etwaige nachträgliche Veränderungen hätten in einem Anfechtungsprozess keine Auswirkungen und können auch keinen Anspruch auf Rücknahme oder ermessensfehlerfreie Entscheidung hierüber begründen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 28).
- 28 Die vom Kläger aufgezeigten Mängel bei der wasserrechtlichen Prüfung betreffen zwar einen Fehler, der dem Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 bereits bei seinem Erlass anhaftete (a), der Anwendung des § 48 HVwVfG steht jedoch die Rechtskraft des Urteils vom 23. April 2014 entgegen (b). Eine Durchbrechung oder Überwindung der Rechtskraftwirkung ist auch mit Blick auf das Unionsrecht nicht geboten (c).

- 29 a) Der Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 wird den Anforderungen an die Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot nicht gerecht.
- 30 aa) Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 1. Juli 2015 - C-461/13 [ECLI:EU:C:2015:433], Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland - ist geklärt, dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 - Wasser-Rahmenrichtlinie, WRRL - formulierten Pflichten, eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächenwasserkörper zu verhindern (Verschlechterungsverbot) und das Ziel der Erreichung eines guten Gewässerzustands zu verfolgen (Verbesserungsgebot), nicht bloße Ziele der Bewirtschaftsplanung darstellen, sondern verbindlichen Charakter haben. Daher ist die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand eines Oberflächenwasserkörpers zu verschlechtern oder die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächenwasserkörpers zu gefährden. Vergleichbare verbindliche Ziele gelten im Hinblick auf den Zustand des Grundwassers, wobei der Europäische Gerichtshof inzwischen klargestellt hat, dass die entsprechende Prüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Projektgenehmigung erfolgen muss (EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 - C-535/18 [ECLI:EU:C:2020:391], Land Nordrhein-Westfalen - Rn. 72, 90). Danach müssen vor der Zulassung eines Vorhabens das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot wasserkörperbezogen für alle vorhabenbedingten Wirkpfade geprüft und die Prüfung und deren Erkenntnisse dokumentiert werden (vgl. BVerwG, Hinweisbeschluss vom 25. April 2018 - 9 A 16.16 - DVBl. 2018, 1426 Rn. 47 und Urteil vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 22).
- 31 bb) Diese Anforderungen galten entgegen der Ansicht des Beklagten bereits zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012. Die Regelung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL war bereits zum damaligen Zeitpunkt gültig und ist seither nicht geändert worden. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 1. Juli 2015 (EuGH, C-461/13), das in einem Vorabentscheidungsverfahren ergangen ist, ist nicht konstitutiver, sondern rein deklaratorischer Natur. Es erläutert und verdeutlicht, in welchem Sinne und mit welcher

Bedeutung diese Bestimmung ab ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre (vgl. etwa EuGH, Urteile vom 13. Januar 2004 - C-453/00 [ECLI:EU:C:2004:17], Kühne & Heitz - Rn. 21 und vom 12. Februar 2008 - C-2/06 [ECLI:EU:C:2008:78], Kempster - Rn. 35). Auch die nationalen Vorschriften der §§ 27 und 47 WHG, die die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer und das Grundwasser betreffen und die unionsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht umsetzen, gelten bereits unverändert seit dem 1. März 2010. Entsprechende Bewirtschaftungsziele waren zudem auch schon zuvor in §§ 25a und 33a WHG a.F. formuliert. Die zitierte Rechtsprechung zu den Anforderungen an die wasserrechtliche Prüfung gibt lediglich das "geläuterte" und verbesserte Verständnis von Auslegung und Anwendung der unveränderten Rechtslage wieder und ist nicht mit einer nachträglichen Rechtsänderung vergleichbar (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Juli 2013 - 8 B 7.13 - juris Rn. 6 m.w.N.).

- 32 cc) Die wasserrechtliche Prüfung im Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 wird diesen Anforderungen nicht gerecht.
- 33 Der Planfeststellungsbeschluss enthält detaillierte Ausführungen zur wasserwirtschaftlichen Situation im Planungsgebiet, den erteilten wasserrechtlichen Erlaubnissen auf der Grundlage des Entwässerungskonzepts und den in den Wasserschutzgebieten vorgesehenen Maßnahmen. Dabei wird auch begrifflich auf das in §§ 27 und 47 WHG geregelte Verschlechterungsverbot Bezug genommen (etwa PFB S. 466, 494), ohne jedoch auf dessen Inhalt konkret einzugehen. Der Fokus der Untersuchungen lag insbesondere auf den etwaigen Folgen für die Trinkwassergewinnung, betraf aber nicht den Schutz des Gewässerzustands an sich. Eine wasserkörperbezogene Untersuchung des Ist-Zustands unter Identifizierung und Einordnung aller betroffenen Gewässer und eine Bestimmung der Zustandsklasse und der maßgeblichen Qualitätskomponenten wurde nicht vorgenommen. Dementsprechend fehlt auch eine darauf bezogene Auswirkungsprognose unter Berücksichtigung der relevanten Schadstoffe und Parameter. Auf den bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses geltenden Bewirtschaftungsplan, den das Land Hessen nach Art. 13 WRRL im Dezember 2009 aufgestellt hat, wird an keiner Stelle Bezug genommen.

- 34 Damit fehlt es an der erforderlichen Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot der Wasserrahmenrichtlinie, die im Rahmen des förmlichen Planfeststellungsverfahrens unter Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit hätte erfolgen müssen. Ob daneben auch materiell-rechtlich ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot (oder Verbesserungsgebot) vorliegt, ist nicht geklärt.
- 35 b) Aufgrund des Urteils des Senats vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - steht jedoch mit Bindungswirkung für das vorliegende Verfahren fest, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 im Erlasszeitpunkt nicht rechtswidrig gewesen ist.
- 36 Die präjudizielle Wirkung der Rechtskraft des (Sach-)Urteils, mit dem die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss abgewiesen worden ist, hindert den Anspruch auf Rücknahme dieses Planfeststellungsbeschlusses nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG oder auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung hierüber (vgl. zu einer ähnlichen Fallgestaltung BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 27; ebenso VGH Mannheim, Beschluss vom 13. August 2012 - 5 S 1200/12 - VBlBW 2013, 101 <102> und Urteil vom 3. Juli 2014 - 5 S 2429/12 - juris Rn. 59; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 72 Rn. 203; ebenso für Anfechtungsklage und spätere Klage auf Rücknahme einer Ausweisungsverfügung BVerwG, Urteile vom 22. Oktober 2009 - 1 C 15.08 - BVerwGE 135, 121 Rn. 16 und - 1 C 26.08 - BVerwGE 135, 137 Rn. 13).
- 37 Die Bedeutung der Bindungswirkung einer rechtskräftigen Entscheidung nach § 121 VwGO beschränkt sich nicht auf nachfolgende Prozesse mit identischem Streitgegenstand. Auch bei unterschiedlichen Streitgegenständen tritt eine Bindung in den Fällen ein, in denen die rechtskräftige Zu- oder Aberkennung eines prozessualen Anspruchs für einen anderen prozessualen Anspruch, der zwischen denselben Beteiligten streitig ist, vorgreiflich ist. Ob dies der Fall ist, richtet sich nach dem Umfang der Rechtskraft der Entscheidung im Vorprozess, für den wiederum der seinerzeitige Streitgegenstand maßgeblich ist (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1994 - 9 C 501.93 - NVwZ 1994, 1115 m.w.N.). Die aus dem damals festgestellten Tatbestand hergeleitete Rechtsfolge, über die

durch Urteil rechtskräftig entschieden worden ist, darf nicht erneut zum Gegenstand eines Verfahrens zwischen denselben Beteiligten gemacht werden, sondern ist im Folgeprozess ohne erneute Sachprüfung zugrunde zu legen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2012 - 2 C 41.11 - Buchholz 239.1 § 37 BeamtVG Nr. 3 Rn. 24 m.w.N.).

- 38 Der Senat hat in seinem Urteil vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - entscheidungstragend festgestellt, dass "der Planfeststellungsbeschluss an keinem zur Aufhebung des Beschlusses oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führenden Rechtsfehler leidet" und "nicht in einer diese Rechtsfolgen rechtfertigenden Weise gegen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und der FFH-Richtlinie oder gegen andere Rechtsvorschriften verstößt, die bei Erlass der Entscheidung zu beachten waren und zumindest auch den Belangen des Umwelt- und Naturschutzes zu dienen bestimmt sind" (Urteil vom 23. April 2014 a.a.O. juris Rn. 15). Damit steht rechtskräftig und für die Beteiligten und das Gericht bindend fest, dass der Planfeststellungsbeschluss im maßgeblichen Zeitpunkt seines Erlasses in Bezug auf die (damals) für den Kläger rügefähigen umwelt- und naturschutzrechtlichen Belange rechtmäßig gewesen ist. Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot gehört zu diesen Belangen. Dementsprechend ist der Senat im Urteil vom 23. April 2014 den Einwänden des Klägers in Bezug auf den Trinkwasserschutz nachgegangen, hat diese jedoch für nicht durchgreifend erachtet.
- 39 Entgegen der Auffassung des Klägers ist es unerheblich, dass die nunmehr aufgeworfene Frage der Vereinbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses mit den (schon damals geltenden) wasserrechtlichen Vorgaben zum Verschlechterungsverbot im damaligen Urteil nicht explizit behandelt worden ist. Denn Gegenstand der Rechtskraftwirkung sind nicht die einzelnen tatsächlichen oder rechtlichen Feststellungen und Begründungselemente des Urteils, sondern die festgestellte Rechtsfolge, hier also, dass der Planfeststellungsbeschluss im Verhältnis zwischen Kläger und Beklagtem bei seinem Erlass rechtmäßig gewesen ist.
- 40 Die Frage, ob die Sach- und Rechtslage in dem rechtskräftigen Urteil zutreffend gewürdigt worden ist, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung. Die

Rechtskraft dient dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit und soll divergierende gerichtliche Entscheidungen verhindern. Der Möglichkeit, dass infolge der Rechtskraft eine unrichtige Entscheidung maßgeblich bleibt, wird dabei grundsätzlich ein geringeres Gewicht beigemessen als der Rechtsunsicherheit, die ohne Rechtskraftwirkung bestehen würde (BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1992 - 1 C 12.92 - BVerwGE 91, 256 <259>). Die Bindungswirkung des rechtskräftigen Urteils hat daher zur Folge, dass die inhaltliche Richtigkeit der Entscheidung einer nachträglichen Überprüfung entzogen ist und eine Berufung auf Tatsachen und Umstände, die bereits zum Entscheidungszeitpunkt vorliegen, ausgeschlossen ist (Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 121 Rn. 14 m.w.N.; Stuhlfauth, in: Bader u.a., VwGO, 7. Aufl. 2018, § 121 Rn. 5).

- 41 Im Planfeststellungsrecht gelten hinsichtlich Inhalt und Umfang der Rechtskraftwirkung keine abweichenden Grundsätze. Soweit der Kläger auf die Anerkennung einer Form der "Teil-Rechtskraft" verweist, wenn ein Planfeststellungsbeschluss vom Gericht für rechtswidrig und nichtvollziehbar erklärt und hinsichtlich der bezeichneten Fehler in ein ergänzendes Verfahren verwiesen wird, folgt daraus nichts anderes. Es ist vielmehr anerkannt, dass die Rechtskraftwirkung eines Urteils mit dem Ausspruch der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit nach § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG auch die Feststellung umfasst, dass weitere Fehler nicht vorliegen, und die durch das rechtskräftige Urteil erlangte Rechtssicherheit grundsätzlich nur insoweit aufgegeben wird, als es zur Beseitigung der gerichtlich festgestellten Mängel erforderlich ist (stRspr, vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 2018 - 9 A 12.17 - DVBl. 2018, 585 Rn. 7 m.w.N.). Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz der Planerhaltung, der in § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG seinen Niederschlag gefunden hat. Den Kläger trifft im Planfeststellungsverfahren eine Rügelast. Versäumt er es, einen Fehler zu rügen, muss er es hinnehmen, dass ihm eine spätere Geltendmachung aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verwehrt ist.
- 42 Eine andere Auslegung ist auch nicht mit Blick auf das Unionsrecht geboten. Der Europäische Gerichtshof hat zwar angemahnt, bei der Auslegung und Anwendung von nationalen Vorschriften den Grundsatz unionsrechtskonformer Auslegung zu beachten und gegebenenfalls zu prüfen, ob sich die Rechtskraft "nur auf das rechtliche Begehren erstreckt, über das es entschieden hat" mit der

Folge, dass das Gericht nicht gehindert ist, "im Rahmen eines späteren Rechtsstreits über Rechtsfragen zu entscheiden, über die in dieser unanfechtbaren Entscheidung nicht entschieden wurde" (EuGH, Urteil vom 11. November 2015 - C-505/14 [ECLI:EU:C:2015:742], Klausner Holz Niedersachsen - Rn. 36). Er hat aber zugleich deutlich gemacht, dass eine gegenteilige Auslegung - vorbehaltlich der Wahrung der Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität - unionsrechtlich hinzunehmen ist (a.a.O. Rn. 38 ff.). Vorliegend besteht kein Anlass, von den allgemeinen Grundsätzen zur Rechtskraftwirkung eines Urteils im Planfeststellungsrecht abzuweichen. Dem Interesse an der Einhaltung unionsrechtlicher Normen kann auch ohne eine Modifikation des Begriffs der Rechtskraft hinreichend Rechnung getragen werden.

- 43 c) Die Berücksichtigung von Unionsrecht gebietet keine Überwindung der Rechtskraftwirkung des Urteils vom 23. April 2014.
- 44 aa) Ohne Erfolg beruft sich der Kläger auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Januar 2004 - C-453/00, Kühne & Heitz -. Die dort formulierten Grundsätze sind vorliegend nicht einschlägig.
- 45 Die Entscheidung "Kühne & Heitz" behandelt die behördliche Überprüfung einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gehört die Rechtssicherheit zu den im Unionsrecht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wobei die Bestandskraft einer Verwaltungsentscheidung, die nach Ablauf angemessener Klagefristen oder Erschöpfung des Rechtswegs eingetreten ist, zur Rechtssicherheit beiträgt. Daher verpflichtet das Unionsrecht eine Verwaltungsbehörde nicht grundsätzlich zur Rücknahme einer bestandskräftig gewordenen rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung (vgl. etwa EuGH, Urteile vom 4. Oktober 2012 - C-249/11 [ECLI:EU:C:2012:608], Byankov - Rn. 76 und vom 16. Oktober 2019 - C-189/18 [ECLI:EU:C:2019:861], Glencore Agriculture Hungary - Rn. 45 m.w.N.). Allerdings ist eine Verwaltungsbehörde nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit auf einen entsprechenden Antrag hin unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, eine Entscheidung zu überprüfen, um einer mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung einer einschlägigen Bestimmung Rech-

nung zu tragen. Dies ist der Fall, wenn (1.) die Verwaltungsbehörde nach nationalem Recht befugt ist, die Entscheidung zurückzunehmen, (2.) die betreffende Entscheidung infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist, (3.) dieses Urteil, wie eine nach seinem Erlass ergangene Entscheidung des Gerichtshofs zeigt, auf einer unrichtigen Auslegung des Unionsrechts beruht, die erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde, obwohl der Tatbestand des Art. 267 Abs. 3 AEUV erfüllt war, und (4.) sich der Betroffene, unmittelbar nachdem er Kenntnis von der besagten Entscheidung des Gerichtshofs erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt hat (EuGH, Urteile vom 13. Januar 2004 - C-453/00, Kühne & Heitz - Rn. 28, vom 12. Februar 2008 - C-2/06, Kempster - Rn. 19 und vom 20. Dezember 2017 - C-492/16 [ECLI:EU:C:2017:995], Incyte - Rn. 47). Das Merkmal der Unmittelbarkeit in der vierten Voraussetzung darf dabei entgegen der Auffassung des Beklagten nicht eng verstanden werden. Aus dem Unionsrecht selbst ergibt sich keine Verpflichtung zur Antragstellung innerhalb einer bestimmten Zeit, die Mitgliedstaaten können lediglich entsprechende Fristen festlegen (EuGH, Urteil vom 12. Februar 2008 - C-2/06, Kempster - Rn. 55 ff.).

- 46 Diese Rechtsprechung betrifft die Überwindung der Bestandskraft einer gerichtlich bestätigten Verwaltungsentscheidung und lässt sich nicht auf die Überprüfung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung übertragen, wie der Europäische Gerichtshof inzwischen klargestellt hat (Urteil vom 29. Juli 2019 - C-620/17 [ECLI:EU:C:2019:630], Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe - Rn. 59). Die Voraussetzungen für eine Überprüfungspflicht der Verwaltungsbehörde liegen hier jedoch nicht vor. Es fehlt bereits an der ersten der oben genannten Voraussetzungen, nämlich einer Befugnis für die behördliche Überprüfung.
- 47 Die Befugnis des Beklagten zur Rücknahme des Planfeststellungsbeschlusses ergibt sich nicht aus § 48 HVwVfG, weil der Beklagte aufgrund der Bindungswirkung des rechtskräftigen Urteils von der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses auszugehen hat. Im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht wird die Befugnis der Behörde, einen bestandskräftigen Verwaltungsakt trotz entgegenstehender Rechtskraft zurückzunehmen, durch § 51 Abs. 5 i.V.m. §§ 48,

49 VwVfG (hier HVwVfG) begründet (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2009 - 1 C 15.08 - BVerwGE 135, 121 Rn. 30 f.; Kahl, NVwZ 2011, 449 <452>; Suerbaum, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 48 Rn. 95). Die Anwendung des § 51 VwVfG ist im Planfeststellungsrecht jedoch nach § 72 Abs. 1 VwVfG ausgeschlossen. Der Ausschluss umfasst nicht nur das Wiederaufgreifen im engeren Sinne unter den Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG, sondern die gesamte Vorschrift des § 51 VwVfG (bzw. seiner landesrechtlichen Entsprechungen) und damit auch ein Wiederaufgreifen im weiteren Sinne auf der Grundlage von § 51 Abs. 5 VwVfG (BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 42; Ziekow, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 72 Rn. 33).

- 48 bb) Eine Überwindung der Rechtskraftwirkung des Urteils ist auch nicht zur Wahrung der Effektivität des Unionsrechts oder der Gleichbehandlung mit nationalem Recht (Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz) geboten.
- 49 Zur Frage der Rechtskraftwirkung einer gerichtlichen Entscheidung bei Konflikten mit Unionsrecht weist der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung auf die Bedeutung hin, die der Grundsatz der Rechtskraft sowohl in der Unionsrechtsordnung als auch in den nationalen Rechtsordnungen hat. Zur Gewährleistung des Rechtsfriedens und der Beständigkeit rechtlicher Beziehungen sowie einer geordneten Rechtspflege sollen nach Ausschöpfung des Rechtswegs oder nach Ablauf entsprechender Rechtsmittelfristen unanfechtbar gewordene Gerichtsentscheidungen nicht mehr in Frage gestellt werden können. Daher gebietet das Unionsrecht es einem nationalen Gericht nicht, von der Anwendung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften, aufgrund deren eine Entscheidung Rechtskraft erlangt, abzusehen, selbst wenn dadurch einer mit dem Unionsrecht unvereinbaren nationalen Situation abgeholfen werden könnte (vgl. etwa EuGH, Urteile vom 16. März 2006 - C-234/04 [ECLI:EU:C:2006:178], Kapferer - Rn. 20 f., vom 3. September 2009 - C-2/08 [ECLI:EU:C:2009:506], Fallimento Olimpclub - Rn. 22 f., vom 6. Oktober 2015 - C-69/14 [ECLI:EU:C:2015:662], Târșia - Rn. 28 f., vom 11. November 2015 - C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen - Rn. 38 f., vom 24. Oktober 2018 - C-234/17 [ECLI:EU:C:2018:853], XC u.a. - Rn. 52 f. und vom 29. Juli 2019 - C-620/17, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe - Rn. 54 f.). Das Unionsrecht verlangt auch nicht, dass

ein nationales Rechtsprechungsorgan seine rechtskräftig gewordene Entscheidung grundsätzlich rückgängig machen muss, um der Auslegung einer einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmung durch den Gerichtshof Rechnung zu tragen (vgl. EuGH, Urteile vom 10. Juli 2014 - C-213/13 [ECLI:EU:C:2014:2067], *Impresa Pizzarotti* - Rn. 60 und vom 2. April 2020 - C-370/17 u.a. [ECLI:EU:C:2020:260], *CRPNPAC* - Rn. 90 m.w.N.).

- 50 Mangels einschlägiger unionsrechtlicher Vorschriften ist es nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, die Modalitäten für die Umsetzung des Grundsatzes der Rechtskraft festzulegen. Diese Modalitäten dürfen jedoch bezogen auf das Unionsrecht nicht ungünstiger sein als die, die bei ähnlichen internen Sachverhalten gelten (Grundsatz der Äquivalenz), und nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der Rechte, die die Unionsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität) (EuGH, Urteile vom 3. September 2009 - C-2/08, *Fallimento Olimpiclub* - Rn. 24, vom 11. November 2015 - C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen* - Rn. 40, vom 24. Oktober 2018 - C-234/17, *XC* u.a. - Rn. 21 und vom 2. April 2020 - C-370/17 u.a., *CRPNPAC* - Rn. 92). Besteht für das nationale Gericht nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, eine rechtskräftig gewordene Entscheidung rückgängig zu machen, um die Situation mit dem nationalen Recht in Einklang zu bringen, muss, sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, um die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht wiederherzustellen (EuGH, Urteile vom 10. Juli 2014 - C-213/13, *Impresa Pizzarotti* - Rn. 62, vom 6. Oktober 2015 - C-69/14, *Târșia* - Rn. 30 und vom 29. Juli 2019 - C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* - Rn. 60). Diese Grundsätze gelten nicht nur, wenn es um die Rückgängigmachung einer gerichtlichen Entscheidung selbst geht, sondern auch, wenn deren Bindungswirkung für Folgeprozesse in Rede steht (so etwa in den Verfahren *Fallimento Olimpico*, *Klausner Holz Niedersachsen* und *CRPNPAC*, jeweils a.a.O.).

- 51 Im vorliegenden Fall ist die präjudizielle Wirkung des rechtskräftigen Anfechtungsurteils, die dazu führt, dass die Unionsrechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nicht berücksichtigt werden kann, mit den Grundsätzen der Effektivität und Äquivalenz vereinbar.
- 52 (1) Die Aufrechterhaltung der Bindungswirkung des Urteils führt nicht dazu, dass die unionsrechtlichen Regelungen nicht mehr in effektiver Weise angewandt werden könnten.
- 53 Der Europäische Gerichtshof hat einen Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz insbesondere in Fallkonstellationen angenommen, in denen es um die Erstreckung der Rechtskraftwirkung auf Folgeprozesse ging. Betroffen waren Fälle, in denen die Auslegung der nationalen Rechtskraftregelung nicht nur eine Infragestellung der rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung selbst, sondern zugleich eine Korrektur bei der Anwendung des Unionsrechts in weiteren gerichtlichen Verfahren verhinderte. Kennzeichnend für diese Entscheidungen ist, dass sich die unionsrechtswidrige Auslegung aus der rechtskräftigen Entscheidung über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus fortsetzt und damit perpetuiert (vgl. EuGH, Urteile vom 3. September 2009 - C-2/08, Fallimento Olimpiclub - Rn. 29 ff., vom 11. November 2015 - C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen - Rn. 43 und vom 2. April 2020 - C-370/17 u.a., CRPNPAC - Rn. 93 ff.). Damit ist die vorliegende Fallkonstellation nicht vergleichbar.
- 54 Der Verstoß gegen Unionsrecht besteht hier darin, dass vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses keine Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den wasserrechtlichen Zielen des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots erfolgt ist. Darin liegt ein Verfahrensfehler, der zudem einen Verstoß gegen die materiell-rechtlichen Vorgaben des Wasserrechts möglich erscheinen lässt.
- 55 Hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Komponente verbleibt es ohne teilweise Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses und Wiedereintreten in das Planfeststellungsverfahren zwar auf Dauer bei dem Mangel, dass eine Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots unter Beteiligung der Öffentlichkeit fehlt. Dies bedeutet für sich genommen aber keine derart übermäßige Erschwerung der Anwendung des Unionsrechts, dass eine Durchbrechung des

Grundsatzes der Rechtskraft geboten wäre. Der Verfahrensfehler haftet nur dem streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss an und wiederholt sich nicht in weiteren Projekten. Im Planfeststellungsverfahren hat eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu den übrigen umweltrechtlich relevanten Belangen sowie zu maßgeblichen Fragen des Wasserrechts in Bezug auf die Einleitung von Schadstoffen und den Schutz des Trinkwassers stattgefunden, so dass das verbleibende Defizit nicht von einem solchen Gewicht ist, dass es unionsrechtlich untragbar erscheint. Die wasserrechtliche Prüfung mittels eines im Planfeststellungsverfahren erstellten Fachbeitrages wurde von der Rechtsprechung als sachangemessene Verfahrensweise entwickelt, um den Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie nachzukommen. Sie ist jedoch - anders als etwa die Verträglichkeitsprüfung im Gebietsschutz nach der FFH-Richtlinie - nicht schon unionsrechtlich vorgegeben und formalisiert. Die verfahrensrechtlichen Erfordernisse sind kein Selbstzweck, sondern sollen die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen des Vorhabens sichern. Dieses Ziel lässt sich hier auch außerhalb eines (ergänzenden) Planfeststellungsverfahrens erreichen.

- 56 In materieller Hinsicht liegt der Mangel des Planfeststellungsbeschlusses darin, dass die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den wasserrechtlichen Zielen des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots nicht geklärt ist, so dass die Gefahr besteht, dass etwaige negative Umweltfolgen bei Errichtung und Betrieb der geplanten Autobahn dauerhaft fortbestehen könnten. Einer solchen Perpetuierung eines unionsrechtsrechtswidrigen Zustands kann jedoch ohne (Teil-) Aufhebung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses wirksam begegnet werden. Denn die fehlende wasserkörperbezogene Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens kann auch nachträglich erfolgen und ist nicht an ein förmliches Planfeststellungsverfahren gebunden. Das deutsche Wasserrecht bietet ein flexibles Instrumentarium, um eine solche Prüfung durchzusetzen und gegebenenfalls nachträglichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen und damit die unionsrechtlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie umzusetzen. Nach § 19 Abs. 1 WHG entscheidet die Planfeststellungsbehörde bei Vorhaben, mit denen die Benutzung eines Gewässers verbunden ist, auch über die Erteilung der entsprechenden Erlaubnis oder Bewilligung. Die wasserrechtliche Entscheidung tritt dabei neben die Planfeststellung, auch wenn sie in demselben Beschluss getroffen wird, und bleibt rechtlich selbstständig (BVerwG, Urteile vom

16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 450 und vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 32). Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen, die in hohem Maße änderungsresistent sind, im Wasserrecht flexibel handhabbare Instrumente unverzichtbar sind. Die Regelungen des Wasserrechts mit der Möglichkeit nachträglicher Anordnung von Inhalts- und Nebenbestimmungen und dem Widerruf von Erlaubnissen und Bewilligungen (§§ 13, 18 WHG) sollen es ermöglichen, auf veränderte Situationen effektiv zu reagieren, ohne zugleich ein förmliches Planfeststellungs(änderungs)verfahren einleiten zu müssen (vgl. Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 72).

- 57 Die Überprüfung der erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse ist ein sinnvoller Weg, um den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie nachträglich Geltung zu verschaffen, und effektiver als die bloße Nachholung der im Planfeststellungsverfahren unterbliebenen Untersuchung. Denn sie ist gegenwarts- und zukunftsbezogen und ermöglicht die Berücksichtigung der seit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Veränderungen, wie etwa des aktuellen Bewirtschaftungsplans für das Land Hessen, der neuen Oberflächengewässerverordnung oder der aktualisierten Richtlinie über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik (Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013).
- 58 Zuständig für etwaige nachträgliche wasserrechtliche Entscheidungen ist nach § 19 Abs. 4 WHG die Planfeststellungsbehörde, wobei antragsberechtigt neben der zuständigen Wasserbehörde auch betroffene Dritte sind, soweit sie einen Anspruch auf eine der genannten Maßnahmen geltend machen (vgl. Schenk, in: Siedler/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand August 2019, § 19 Rn. 40). Dies schließt den Kläger als anerkannte Umweltvereinigung ein. Das Antragsrecht umfasst dabei das Recht, Auskunft darüber zu erlangen, inwieweit die bisherigen Maßnahmen ausreichen, um die wasserrechtlichen Vorgaben unionsrechtlich sicher umzusetzen, und gegebenenfalls Nachbesserungen zu verlangen. Auf dieses Recht kann und muss sich der Kläger hier verweisen lassen. Dies genügt zur effektiven Durchsetzung des Unionsrechts.

- 59 Ohne Erfolg beruft sich der Kläger demgegenüber auf die Entscheidung des Senats zur Ortsumgehung Freiberg (Hinweisbeschluss vom 12. Januar 2018 - 9 A 12.17 - DVBl. 2018, 585), in der eine Durchbrechung der Rechtskraft zur Wahrung des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls angenommen worden ist. Der Senat hat in jener Entscheidung maßgeblich auf den konkreten Ablauf des damaligen Verfahrens abgestellt, wonach der dortige Kläger bereits im rechtskräftig entschiedenen Vorprozess unter Ausschöpfung aller zumutbaren Rechtsbehelfsmöglichkeiten versucht hatte, gegen die Handhabung der später als unionsrechtswidrig erkannten Präklusionsregelung vorzugehen. Verfahrensrechtlich hat der Senat sich zudem den Umstand zunutze gemacht, dass der Planfeststellungsbeschluss nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens noch nicht vollständig bestandskräftig geworden und der Planänderungsbeschluss Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens war, das nunmehr Raum bot für die Behebung des früheren Rechtsverstößes. Vorliegend gab es demgegenüber keine Bemühungen des Klägers, den gerügten Verstoß gegen die wasserrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts bereits im Anfechtungsprozess gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend zu machen. Der Planfeststellungsbeschluss ist zudem gegenüber dem Kläger vollständig bestandskräftig geworden.
- 60 (2) Auch im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz ergeben sich keine Bedenken. Die Umstände gestalten sich hier nicht ungünstiger als bei einem rechtskräftig bestätigten bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss, der gegen innerstaatliches Recht verstößt. Auch bei diesem fehlt der Behörde wegen des Ausschlusses von § 51 VwVfG die Befugnis zur nachträglichen Aufhebung.
- 61 Die Rüge des Klägers, es liege ein "schlechthin unerträglicher" Verstoß gegen das Europarecht vor, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Der Kläger bezieht sich damit auf ein Kriterium, das nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Prüfung einer Ermessensreduzierung bei der Rücknahme eines bestandskräftigen Verwaltungsakts bzw. dem Wiederaufgreifen eines rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens herangezogen wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Januar 2007 - 6 C 32.06 - NVwZ 2007, 709 Rn. 13 und vom 22. Oktober 2009 - 1 C 26.08 - BVerwGE 135, 137 Rn. 20). Ob sich daraus

ein allgemeiner Grundsatz ableiten lässt, dass eine Durchbrechung der Rechtskraft immer dann möglich sein muss, wenn die Aufrechterhaltung des durch die rechtskräftige Vorentscheidung geschaffenen Zustands "schlechthin unerträglich" erscheint (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 121 Rn. 30), bedarf hier keiner Entscheidung. Denn selbst wenn man einen solchen Grundsatz bejahen und hier zugunsten des Unionsrechts anwenden wollte, lägen dessen Voraussetzungen nicht vor. Die Aufrechterhaltung des durch das rechtskräftige Urteil bestätigten Zustands führt nicht zu einem schlechthin unerträglichen Ergebnis.

- 62 Eine evidente Fehlentscheidung, deren Aufrechterhaltung schlechthin unerträglich wäre, liegt weder nach nationalem Recht noch nach Unionsrecht vor (vgl. zu diesem Kriterium etwa BVerwG, Urteile vom 17. Januar 2007 - 6 C 32.06 - NVwZ 2007, 709 Rn. 13, 17 und vom 22. Oktober 2009 - 1 C 26.08 - BVerwGE 135, 137 Rn. 24). Der Planfeststellungsbeschluss war im maßgeblichen Zeitpunkt seines Erlasses nicht offensichtlich rechtswidrig, weil sich damals das Erfordernis einer vorhabenbezogenen Prüfung des Verschlechterungsverbots noch nicht aufdrängte. Dies gilt in gleicher Weise für den Zeitpunkt des den Planfeststellungsbeschluss bestätigenden Urteils vom 23. April 2014. Das Festhalten an der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses führt auch nicht zu einem unionsrechtlich unerträglichen Zustand. Denn mit den flexiblen Instrumenten des Wasserrechts stehen - wie dargelegt - hinreichende rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung, um den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie wirksam Geltung zu verschaffen.
- 63 3. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf einen teilweisen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses nach § 49 HVwVfG.
- 64 Der Anwendungsbereich des § 49 HVwVfG ist eröffnet, nachdem aufgrund der Rechtskraftwirkung des Urteils vom 23. April 2014 von der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bei seinem Erlass auszugehen ist. Sollte ein Widerrufsgrund nach § 49 Abs. 2 Satz 1 HVwVfG vorliegen (a), hat der Beklagte jedenfalls bei seiner Entscheidung, den Planfeststellungsbeschluss nicht (teilweise) aufzuheben, das ihm zustehende Ermessen fehlerfrei ausgeübt (b).

- 65 a) Da der Planfeststellungsbeschluss ein die Vorhabenträgerin begünstigender Verwaltungsakt ist, kann ein Widerruf nur unter den Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 5 HVwVfG erfolgen. Vorliegend kommt allenfalls der Widerrufsgrund nach Nr. 5 in Betracht. Denn die im Erlasszeitpunkt defizitäre wasserrechtliche Prüfung, auf die das Widerrufsverlangen gestützt wird, ist weder eine nachträglich eingetretene Tatsache im Sinne der Nr. 3 noch eine geänderte Rechtsvorschrift gemäß Nr. 4.
- 66 Die Fallalternative nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HVwVfG stellt mit dem Erfordernis der Verhütung oder Beseitigung von schweren Nachteilen für das Gemeinwohl besonders strenge Anforderungen an den Widerrufsgrund. Sie ist im Übrigen voraussetzungslos und lässt die Durchbrechung der Bestandskraft unabhängig von etwaigen Änderungen der Sach- oder Rechtslage zu, weshalb das beeinträchtigte Recht und dessen Verletzung von besonderem Gewicht sein müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 39 m.w.N.). Zu den geschützten Gemeinschaftsgütern gehören auch außenpolitische Ziele wie die Verpflichtungen aufgrund von EU-Verträgen (vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 49 Rn. 56a). Insofern bietet § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG einen Weg, um nachträglichen und unabdingbaren Anforderungen des Unionsrechts Rechnung zu tragen (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 4. Juli 2018 - 5 S 2117/16 - VBlBW 2018, 507 <510>; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 49 Rn. 82; Kahl, NVwZ 2011, 449 <453>).
- 67 Ob hier eine entsprechende unionsrechtskonforme Auslegung geboten und die (verfahrens-)fehlerhafte Prüfung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie als schwerer Nachteil für das Gemeinwohl anzusehen ist, kann offenbleiben. Denn selbst bei Bejahung der tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Widerruf, eröffnete dies nur einen Anspruch des Klägers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber. Diesen Anspruch hat der Beklagte bereits erfüllt.
- 68 b) Eine Verpflichtung zur (teilweisen) Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wegen einer Ermessensreduzierung auf Null hat der Beklagte zu Recht verneint.

- 69 Eine Ermessenreduzierung ergibt sich nicht aus dem unionsrechtlichen Grundsatz loyaler Zusammenarbeit mit der Verpflichtung, das nationale Verfahrensrecht im Sinne eines effektiven Unionsrechtsvollzugs auszulegen. Soweit der Kläger auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Anwendung der Habitat-Richtlinie auf bestandskräftige Genehmigungen verweist (EuGH, Urteile vom 14. Januar 2010 - C-226/08 [ECLI:EU:C:2010:10], Stadt Papenburg - Rn. 44 ff., vom 14. Januar 2016 - C-141/14 [ECLI:EU:C:2016:8], Kommission/Bulgarien - Rn. 51 f. und vom 14. Januar 2016 - C-399/14 [ECLI:EU:C:2016:10], Grüne Liga Sachsen, Waldschlösschenbrücke - Rn. 38), bedarf es keiner Entscheidung, inwieweit diese auf das Wasserrecht übertragbar sind. Denn daraus ergibt sich nicht, dass bei einer möglichen Kollision von künftigen Auswirkungen eines genehmigten Vorhabens mit unionsrechtlichen Vorgaben zwingend eine (Teil-)Aufhebung der Genehmigung mit Wiederholung des Genehmigungsverfahrens erfolgen müsste. Vielmehr ist der Gefährdung unionsrechtlicher Ziele mit "geeigneten Maßnahmen" zu begegnen, wobei es den nationalen Gerichten obliegt zu entscheiden, ob die erneute Überprüfung der Genehmigung die einzige geeignete Maßnahme darstellt (EuGH, Urteil vom 14. Januar 2016 - C-399/14, Grüne Liga Sachsen, Waldschlösschenbrücke - Rn. 44 f.). Vorliegend sind - wie ausgeführt - die flexiblen Instrumente des Wasserrechts geeignet und ausreichend, um den unionsrechtlichen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie Rechnung zu tragen, ohne dass es dafür eines Eingriffs in die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses bedürfte.
- 70 Die Ermessenserwägungen des Beklagten sind auch im Übrigen nicht zu beanstanden.
- 71 Der Beklagte hat im Rahmen der Ermessensentscheidung zutreffend die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses und das auch in § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG zum Ausdruck kommende besondere öffentliche Interesse an seinem Fortbestand berücksichtigt (vgl. etwa Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 189 zum Rücknahmeermessen). Das Vorhaben dient nach den Feststellungen im Urteil vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - (BVerwGE 149, 289 Rn. 74) zwingenden Gemeinwohlgründen. Die besondere verkehrliche Bedeutung aufgrund der nationalen und europäischen Verbindungs- und Raumerschließungsfunktion kommt nach wie vor in der Aufnahme

des Vorhabens in den aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen und die Einbeziehung in das Gesamtnetz des transeuropäischen Verkehrsnetzes zum Ausdruck.

- 72 Ermessensfehlerfrei hat der Beklagte auch den nicht unerheblichen Investitionen, die die Vorhabenträgerin bereits im Vertrauen auf den Bestand des (rechtskräftig bestätigten) Planfeststellungsbeschlusses aufgewendet hat, ein besonderes Gewicht beigemessen (vgl. zu diesen Kriterien etwa Wickel, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 72 VwVfG Rn. 22) und berücksichtigt, dass der Kläger im damaligen Klageverfahren weder einen Verfahrensfehler noch einen materiellen Verstoß gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot gerügt hat. Auch nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 1. Juli 2015 (EuGH, C-461/13) ist er jahrelang untätig geblieben, wodurch er zur Bildung dieses Vertrauens beigetragen hat.
- 73 Dem geltend gemachten wasserrechtlichen Defizit kommt demgegenüber keine überwiegende Bedeutung zu. Das Wasserrecht ist in dem Planfeststellungsbeschluss insbesondere in Bezug auf den Trinkwasserschutz eingehend geprüft worden. Einen materiellen Verstoß gegen die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zeigt der Kläger nicht konkret auf. Einer etwaigen Gefährdung der verbindlichen Bewirtschaftungsziele des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots kann - wie ausgeführt - mit den Mitteln des Wasserrechts wirksam begegnet werden, ohne dass es hierfür der Wiedereröffnung des Planfeststellungsverfahrens bedarf. Vor diesem Hintergrund durfte der Beklagte eine Außervollziehung des Planfeststellungsbeschlusses als unverhältnismäßig ablehnen.
- 74 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 30 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 34.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Sieveking