

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 139

# Das Rechtsinstitut der materiellen Präklusion in den Zulassungsverfahren des Umwelt- und Baurechts

Unter besonderer Berücksichtigung  
des Europäischen Gemeinschaftsrechts  
und des Verfassungsrechts

Von

Anno Oexle



Duncker & Humblot · Berlin

ANNO OEXLE

**Das Rechtsinstitut der materiellen Präklusion in den  
Zulassungsverfahren des Umwelt- und Baurechts**

# Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren

Dr. Heinrich Dörner    Dr. Dirk Ehlers    Dr. Ursula Nelles

Band 139

# Das Rechtsinstitut der materiellen Präklusion in den Zulassungsverfahren des Umwelt- und Baurechts

Unter besonderer Berücksichtigung  
des Europäischen Gemeinschaftsrechts  
und des Verfassungsrechts

Von

Anno Oexle



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Oexle, Anno:**

Das Rechtsinstitut der materiellen Präklusion in den Zulassungsverfahren des Umwelt- und Baurechts : unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des Verfassungsrechts / Anno Oexle. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 139)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10481-1

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-10481-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

„There’s no point in acting all surprised about it. All the planning charts and demolition orders have been on display in your local planning department in Alpha Centauri for fifty of your Earth years, so you’ve had plenty of time to lodge any formal complaint and it’s far too late to start making a fuss about it now.“

(Douglas Adams, The Hitchhiker’s Guide to the Galaxy)

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 2000 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden.

Allen, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich an dieser Stelle ganz herzlich danken. Mein besonderer Dank gilt dabei meiner Mutter und meinem Vater, denen ich diese Arbeit widme.

Hervorheben möchte ich zudem Felix Söhlke, Bernd Rühland, Nikolaus Vincent Manthey, Florian Stütting, Christian Voigt, Lorenz Tettenborn und Claudia Lutter.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dirk Ehlers, danke ich für sein Vertrauen und die mir gewährte Unterstützung, Herrn Prof. Dr. Hans D. Jarass für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich den Professoren Dres. Ehlers, Dörner und Nelles für die Aufnahme in die von ihnen betreute Reihe der „Münsterischen Beiträge zur Rechtswissenschaft“.

Der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und dem „Freundeskreis Rechtswissenschaft“ gilt schließlich mein Dank für die Gewährung von Druckkostenzuschüssen.

Münster, im Sommer 2000

*Anno Oexle*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Zielsetzung und Gang der Untersuchung</b> .....	15
<b>A. Wirkung und dogmatische Einordnung der materiellen Präklusion</b> .....	17
I. Wirkung im Verwaltungsverfahren .....	17
II. Wirkung im Verwaltungsprozeß .....	18
1. Ausgangslage .....	19
2. Materielle Präklusion als Rechtsuntergang .....	19
3. Materielle Präklusion als Anspruchslähmung .....	22
4. Materielle Präklusion als Problem der Zulässigkeit oder Begründetheit einer Klage .....	25
a) Einordnung in die Klagebefugnis .....	25
b) Einordnung in das Rechtsschutzbedürfnis .....	26
c) Materielle Präklusion als Prozeßhindernis .....	29
d) Fazit .....	29
<b>B. Gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit der materiellen Präklusion</b> .....	32
I. Einleitung .....	32
II. Der Sachverhalt .....	33
III. Die Entscheidungsgründe .....	33
IV. Analyse und Einordnung dieser Entscheidung .....	36
1. Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz .....	36
2. Das Vorabentscheidungsverfahren .....	37
a) Funktion .....	37
b) Normbereich und Beeinträchtigung .....	38
aa) Mögliche Konstellationen .....	38
bb) Die Konzeption des EuGH .....	39

c) Rechtfertigung .....	42
d) Exkurs: Übertragbarkeit der Rechtfertigungsmöglichkeit .....	47
V. Bewertung .....	50
VI. Verallgemeinerungsfähigkeit dieser Entscheidung .....	54
VII. Auswirkungen der Peterbroeck-Entscheidung auf das Rechtsinstitut der materiellen Präklusion .....	55
1. Vereinbarkeit mit den Geboten der Äquivalenz und Effektivität .....	55
a) Äquivalenzgrundsatz .....	55
b) Effektivitätsgrundsatz .....	56
aa) Fristlänge .....	56
bb) Fristbeginn .....	58
cc) Ergebnis .....	59
2. Vereinbarkeit mit der Peterbroeck-Formel .....	60
a) Beeinträchtigung des Normbereichs des Art. 234 EG .....	60
b) Rechtfertigung dieser Beeinträchtigung .....	60
aa) Erste Rechtfertigungsebene .....	61
(1) Ordnungsgemäßer Ablauf des Verfahrens .....	61
(2) Rechtssicherheit .....	63
bb) Zweite Rechtfertigungsebene .....	64
cc) Fazit .....	66
VIII. Folgen der Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht .....	66
1. Folgen für das Verwaltungsverfahren .....	68
2. Folgen für den Verwaltungsprozeß .....	68
<b>C. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der materiellen Präklusion .....</b>	<b>70</b>
I. Einleitung .....	70
II. Prüfungsmaßstab .....	71
1. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG .....	71
2. Die materiellen Grundrechte .....	73
3. Art. 103 Abs. 1 GG .....	73

4. Konkurrenzen .....	74
a) Verhältnis von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu den materiellen Grundrechten ....	74
b) Verhältnis des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu Art. 103 Abs. 1 GG .....	75
5. Ergebnis .....	77
<b>III. Verfassungsrechtliche Legitimation .....</b>	<b>77</b>
1. Ausgangslage .....	77
2. Grundlinien verfassungsrechtlicher Legitimation .....	78
a) Grundrechte des Projektträgers und staatliche Infrastrukturverantwortung ..	78
b) Gewaltenteilung .....	82
c) Effektivität, Beschleunigung und Konzentration .....	84
3. Verfassungsrechtliche Legitimation im konkreten Verfahrenszusammenhang ..	86
a) Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte .....	86
b) Vielzahl der Verfahrensbeteiligten .....	90
c) Divergierende rechtliche Interessen .....	92
d) Ergebnis .....	95
4. Sonderfall: Der bergrechtliche Rahmenbetriebsplan .....	95
a) Vielzahl der Verfahrensbeteiligten – Divergierende rechtliche Interessen ...	95
b) Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte .....	96
c) Ergebnis .....	98
5. Sonderfall: Die Baugenehmigung .....	98
a) Materielle Präklusion in der Bauordnung Baden-Württemberg .....	98
aa) Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte .....	99
bb) Vielzahl der Verfahrensbeteiligten .....	100
cc) Divergierende rechtliche Interessen .....	101
dd) Ergebnis .....	102
b) Materielle Präklusion in der bayerischen Bauordnung .....	103
aa) Unterscheide zwischen Art. 71 Abs. 4 S. 2 BayBO und § 55 Abs. 2 S. 2 LBO BW .....	103
(1) Begriff des Vorhabens in Art. 71 Abs. 4 S. 1 BayBO .....	104
(2) Umfang des präklusionsbedrohten Personenkreises .....	104
bb) Ergebnis .....	105

6. Annex: Die Vorhabengenehmigung nach dem UGB-KoME .....	106
a) Vielzahl der Verfahrensbeteiligten – Divergierende rechtliche Interessen ...	106
b) Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte .....	107
c) Fazit .....	108
IV. Kompetenz der Länder zum Erlaß materieller Präklusionsnormen .....	108
<b>D. Voraussetzungen und Reichweite der Einwendungslast .....</b>	<b>111</b>
I. Kenntnis vom Verfahren: Die Anforderungen an die Bekanntgabe der Planauslegung .....	111
II. Kenntnis vom Gegenstand des Verfahrens: Die Anforderungen an die auszulegenden Unterlagen .....	118
III. Einwendungsinhalt und Einwendungsfrist .....	119
1. Substantiierungsgrad .....	119
a) Konzeption des Bundesverwaltungsgerichts .....	124
b) Die in der Literatur vertretene Konzeption .....	125
c) Fazit .....	126
2. Einwendungsfrist .....	126
IV. Zeitliche Dimension der materiellen Präklusion .....	127
V. Fazit .....	127
<b>E. Ergebnisse .....</b>	<b>128</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>132</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>142</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABL. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
ÄndG	Änderungsgesetz
a. F.	alte Fassung
Anh.	Anhang
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AtAnlV	Atomanlagenverordnung
AtG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensordnung
Aufl.	Auflage
Ausf.	Ausführungen
BauGB	Baugesetzbuch
BauO NW	Bauordnung Nordrhein-Westfalen
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
BB	Der Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg	brandenburgisch; Brandenburg
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BFHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Amtliche Sammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
dens.	denselben
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Amtliche Entscheidungssammlung
EA	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft/Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl	Einleitung
EPA	Environmental Protection Act
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
etc.	et cetera
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte – Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgend
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GA	Generalanwalt
gem.	gemäß
GenTAnhV	Gentechnik-Anhörungsverordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung

GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
Hess.	hessisch; Hessen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSiR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JK	Jura-Karteikarte
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KomE	Kommissionsentwurf
KrW- / AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
LBO BW	Landesbauordnung Baden-Württemberg
Lit.	Literatur
Ls.	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
MBPlG	Magnetschwebebahnplanungsgesetz
m. E.	meines Erachtens
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweis(e)
Nds	niedersächsisch; Niedersachsen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
resp.	respektive
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer

ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite / Satz
Sächs	sächsisch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
sog.	sogenannt
st.	ständig
StPO	Strafprozeßordnung
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen und Wegegesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.	und
u. a.	und andere
UGB	Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
verb.	verbundene
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## Zielsetzung und Gang der Untersuchung

Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben sind durch eine breite Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit geprägt. Sie eröffnen Dritten bereits vor Erlaß der Verwaltungsentscheidung das Recht, Einwendungen gegen das geplante Vorhaben zu erheben, die dann Gegenstand in einem von der Behörde anzuberaumenden Erörterungstermin sind. Diese Einwendungsbefugnis ist an die Beachtung bestimmter Fristen geknüpft. Eine Fristversäumnis führt zum Einwendungsausschluß, der sog. Präklusion.<sup>1</sup> Hinsichtlich der Reichweite dieses Ausschlusses ist zu differenzieren: Beschränkt sich seine Wirkung auf das weitere Verwaltungsverfahren, spricht man von formeller<sup>2</sup> Präklusion; wird hingegen auch ein sich anschließendes Rechtsbehelfsverfahren erfaßt, von materieller Präklusion.<sup>3</sup> Damit liegt die materielle Präklusion im Schnittpunkt des Verwaltungsverfahrens-, Verwaltungsprozeß- und materiellen Rechts. Wegen dieser strukturellen Besonderheit ist ihre rechtskonstruktive Einordnung ein schwieriges Unterfangen, über dessen Ausgang bis heute keine Einigkeit erzielt werden konnte (A). Neben dieser dogmatischen Herausforderung geben zwei jüngere Entwicklungen Anlaß, das hier thematisierte Rechtsinstitut erneut in den Blick zu nehmen: Hinzuweisen ist zunächst auf die fortschreitende „Europäisierung“ der nationalen Rechtsordnungen, die längst auch das deutsche Verwaltungsrecht erfaßt und modifiziert hat. Insoweit gilt es zu klären, ob und gegebenenfalls mit welchen Folgen dieser Prozeß auch auf das Institut der materiellen Präklusion einwirkt (B). Daneben ist einer rein nationalen Entwicklung Rechnung zu tragen. Getrieben von der Sorge um den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ und die dadurch angeregte Neuauflage der Diskussion über die Beschleunigung der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren hat der Gesetzgeber das Einsatzfeld der materiellen Präklusion, das sich ursprünglich allein auf das Recht der Genehmigung von Großanlagen konzentrierte,<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Der Begriff Präklusion geht auf das lateinische Verb *praecludere* zurück, das soviel wie verschließen, ausschließen oder versperren bedeutet. In der Rechtssprache wird unter Präklusion allgemein der Verlust einer Rechtsstellung unter bestimmten Voraussetzungen verstanden, *Köbler*, Juristisches Wörterbuch, 8. Aufl. 1997, S. 300; *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 15. Aufl. 1999, S. 999.

<sup>2</sup> Vereinzelt wird auch von unechter (*Ipsen*, DVBl. 1980, 146, 150) oder verwaltungsverfahrensrechtlicher (*Papier*, NJW 1980, 313, 314) Präklusion gesprochen.

<sup>3</sup> So die allgemein übliche Terminologie, vgl. nur *Ronellenfitsch*, VerwArch. 74 (1983), 369 (372); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 f. jeweils m. w. N.

<sup>4</sup> Im Recht der Planfeststellung führte eine Versäumnis der Einwendungsfrist regelmäßig nur zu einer formellen Präklusion. Eine Ausnahme bildete insoweit lediglich § 17 Abs. 3 i. V. m. Abs. 4 WaStrG a. F. (heute § 17 Nr. 5 S. 1, Hs. 1 WaStrG), dem das BVerwG (E 66, 99, 106) im Jahre 1986 prozessuale Wirkung zusprach.

schrittweise auf das gesamte Fachplanungsrecht des Bundes erweitert.<sup>5</sup> Mit Erlaß des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) am 12. 9. 1996<sup>6</sup> hat diese Entwicklung in Gestalt des fachgebietsübergreifenden § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG<sup>7</sup> zuletzt das allgemeine Planfeststellungsrecht und damit ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Die Bedeutung dieser Novellierung liegt vor allem in der Vereinheitlichungs- und Leitfunktion, die das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes gegenüber den (allgemeinen) Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder wahrnimmt.<sup>8</sup> Zukünftig ist daher auch mit einer verstärkten landesrechtlichen Präsenz der materiellen Präklusion zu rechnen.<sup>9</sup> Endgültig in die allgemeine Aufmerksamkeit aber würde dieses Institut rücken, wenn die Versuche der Länder Baden-Württemberg und Bayern Erfolg hätten, materielle Präklusionsnormen im Baugenehmigungsverfahren zu installieren. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob die Überlegungen und Kautelen, aufgrund derer die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der materiellen Präklusion in den Verfahren der Genehmigung von Großanlagen bejaht wurde,<sup>10</sup> auf die neuen Anwendungsbereiche dieses Rechtsinstituts übertragen werden können (C und D).

---

<sup>5</sup> Durch das dritte Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. 6. 1990 (BGBl. I, S. 1221) ist die materielle Präklusion zunächst in § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG und § 36 d Abs. 2 S. 1 BBahnG (mittlerweile § 20 Abs. 2 S. 1 AEG) verankert worden; durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. 12. 1993 (BGBl. I, S. 2123) dann in § 29 Abs. 4 S. 1 PBefG und § 10 Abs. 4 S. 1 LuftVG. Auch im Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPlG) vom 23. 11. 1994 (BGBl. I, S. 3486) ist in § 5 Abs. 2 S. 1 ein materieller Einwendungsausschluß vorgesehen.

<sup>6</sup> BGBl. I, S. 1354.

<sup>7</sup> Die Abkürzung „VwVfG“ steht hier und im weiteren Verlauf der Untersuchung für das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Bei Verweisen auf die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder wird das Kürzel „VwVfG“ durch entsprechende Zusätze ergänzt.

<sup>8</sup> In den Vorbemerkungen zum Entwurf des GenBeschlG hat die Bundesregierung (BT-Drucks. 13/3995, S. 2) ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die „zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung notwendige Wahrung des Gleichklangs von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen“ „eine Übernahme der Regelungen des vorliegenden Entwurfs in die Landesverwaltungsverfahrensgesetze“ erfordere.

<sup>9</sup> Zum Stand der Anpassung des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts der Länder an die Neufassung des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG siehe *Sodan*, DVBl. 1999, 729 (730). Einige Länder haben diese Entwicklung bereits vor Erlaß des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG n. F. antezipiert und das Institut der materiellen Präklusion im Landesstraßen- und Landeswasserstraßenrecht installiert. Im Landesstraßenrecht z. B.: § 39 Abs. 3 S. 1 BbgStrG; § 45 Abs. 8 S. 1 StrWG MV; § 39 Abs. 3 a S. 1 StrWG NW; § 39 Abs. 5 S. 1 SächsStrG; § 37 Abs. 6 S. 1 StrG LSA. Im Landeswasserstraßenrecht z. B. § 148 Abs. 1 S. 4 LWG NW.

<sup>10</sup> Die erste *Wyhl*-Entscheidung des BVerwG (E 60, 297 ff.) und der diese bestätigende *Sasbach*-Beschuß des BVerfG (E 61, 82 ff.) beendeten zu Beginn der achtziger Jahre zumindest für die Praxis die mehr als zwanzig Jahre andauernde Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit der materiellen Präklusion im Atom- und Immissionsschutzrecht.

## A. Wirkung und dogmatische Einordnung der materiellen Präklusion

### I. Wirkung im Verwaltungsverfahren

Die Wirkungen der materiellen Präklusion im Verwaltungsverfahren hat der Gesetzgeber eingehend geregelt, wobei er auch in diesem Bereich zwischen den Zulassungsformen Genehmigung und Planfeststellung differenziert. Im Anlagenehmigungsrecht führt die materielle Präklusion zum Ausschluß vom gesamten weiteren Verwaltungsverfahren: Der Präkludierte verliert den Anspruch auf Teilnahme am Erörterungstermin<sup>11</sup> und auf Behandlung der verspäteten Einwendung im Termin. Er wird weder von der Verlegung des Termins unterrichtet<sup>12</sup> noch kann er eine Zustellung des Genehmigungsbescheids verlangen.<sup>13</sup> Im Verfahren der Planfeststellung verbleiben hingegen zumindest dem durch das geplante Vorhaben in seinen rechtlich geschützten Interessen Betroffenen<sup>14</sup> der Anspruch auf Teilnahme am Erörterungstermin<sup>15</sup> einschließlich der damit verbundenen Anhörungs- und Mitwirkungsrechte<sup>16</sup> sowie das Recht auf Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses.<sup>17</sup> Entscheidend – und beiden Verfahrenstypen gemeinsam – ist jedoch der Umstand, daß der Präkludierte den Anspruch auf Erhebung und Behandlung seiner Einwendungen im weiteren Verwaltungsverfahren verliert. Diese Wirkung kann die Behörde weder durch eigenmächtige Fristverlängerung aufweichen noch durch einen Verzicht umgehen.<sup>18</sup> Die Pflicht der Behörde, den für die Entschei-

---

<sup>11</sup> Exemplarisch § 10 Abs. 6 S. 1 BImSchG bzw. § 18 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV.

<sup>12</sup> Exemplarisch § 17 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV.

<sup>13</sup> Exemplarisch § 10 Abs. 7 BImSchG.

<sup>14</sup> Nicht jeder Einwendungsberechtigte im Sinne des § 73 VwVfG ist zugleich Rechtsbetroffener. Der Begriff des Rechtsbetroffenen ist vielmehr enger und umfaßt nur denjenigen, dessen Rechte oder rechtlich geschützte Interessen von dem Vorhaben berührt werden. Einwendungsberechtigt ist gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG hingegen jeder, „dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“. Dazu zählen neben rechtlichen auch eigene wirtschaftliche, ideelle oder ökologische Interessen, vgl. *Steinberg*, Fachplanung, 2. Aufl. 1993, § 3 Rn. 81 (S. 129 f.); *Bonk*, in: *Stelkens / Bonk / Sachs* (Hrsg.), VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 73 Rn. 67, 95; *Busch*, in: *Knack* (Hrsg.), VwVfG, 6. Aufl. 1998, § 73 Rn. 7.1.1. f.; *Ule / Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl. 1995, § 40 Rn. 37.

<sup>15</sup> Exemplarisch § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG („den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben“).

<sup>16</sup> BVerwG, UPR 1998, 346 (346).

<sup>17</sup> Exemplarisch § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG.

<sup>18</sup> BVerwG, NVwZ 1997, 391 (393); NVwZ 1998, 998; NVwZ-RR 1999, 162; *Bonk* (Fn. 14), § 73 Rn. 77; vgl. auch *Busch* (Fn. 14), § 73 Rn. 7.4.3.