

**Stefan Vetter**

# Die Präklusionsregelung in § 10 Abs.3 BImSchG

Zielsetzungen und Vereinbarkeit mit dem  
Grundgesetz und dem Unionsrecht





*Band 23*

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht



*Stefan Vetter*

## **Die Präklusionsregelung in § 10 Abs. 3 BImSchG**

Zielsetzungen und Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht

Dipl.-Jurist, Dipl.-Verwaltungswirt (FH) *Stefan Vetter* studierte nach dem Abitur zunächst von 2006 bis 2009 an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen. Von 2010 bis 2015 studierte er Rechtswissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Ebendort war er von 2012 bis 2015 als wissenschaftliche Hilfskraft mit Abschluss am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Winfried Kluth) tätig. Seit Mai 2015 ist *Stefan Vetter* Rechtsreferendar im Freistaat Sachsen.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://d-nb.de> abrufbar.

CXXI

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015

Umschlaggestaltung: pixzicato GmbH Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-120-5

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	7
Einführung . . . . .	11
A. Das Rechtsinstitut der Präklusion . . . . .	13
I. Der Einwendungsbegriff . . . . .	13
II. Wirkung der Präklusion . . . . .	14
III. Formelle Präklusion . . . . .	14
IV. Materielle Präklusion . . . . .	15
V. Einordnung des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG . . . . .	17
VI. Grenzen der Präklusion . . . . .	18
B. Ziele der Präklusionsregelung . . . . .	20
I. Ausgleichsfunktion . . . . .	20
II. Ermittlungsfunktion . . . . .	21
III. Beschleunigungsfunktion . . . . .	21
IV. Entlastungsfunktion . . . . .	23
V. Rechtsfriedensfunktion und vorgelagerter Rechtsschutz . . . . .	24
VI. Schutzfunktion . . . . .	25

---

C.	Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (Art. 20a GG).....	27
I.	Staatszielbestimmung .....	27
II.	Zulässigkeit materieller Präklusionsvorschriften.....	28
1.	Schutzaufgabe des Art. 20a GG.....	
2.	Verfahrensrechtliche Vorgaben .....	
III.	Fazit.....	32
D.	Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht .....	33
I.	RL 2008/1/EG (IVU-Richtlinie) .....	33
1.	Vorgaben aus RL 2008/1/EG .....	28
2.	Konformität des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.....	30
II.	RL 2010/75/EU (IE-Richtlinie).....	36
III.	RL 2003/35/EG (Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung)....	37
1.	Vorgaben aus RL 2003/35/EG .....	34
2.	Konformität des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.....	34
IV.	Weitere Vorschriften des Umweltunionsrechts .....	39
	Schlussbetrachtung.....	41
	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	43
	Literaturverzeichnis .....	45



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
amtl.	amtlich
Anm.	Anmerkung
Arch	Archiv des öffentlichen Rechts (Z)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Z)
BB	Der Betriebsberater (Z)
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung(en) zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Z)
et al.	<i>et alii</i> , lat. und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Z)
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Z)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende(r/s), fortfolgende
Fn.	Fußnote(n)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HENatG	Hessisches Naturschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	in diesem Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
IE	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IVU	integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KJ	Kritische Justiz (Z)
krit.	kritisch

---

lat.	lateinisch
Lfg.	Lieferung
lit.	<i>littera</i> , lat. Buchstabe(n)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
Nr.	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie(n)
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache(n)
S.	Seite(n)/Satz (Sätze)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Z)
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
SUP	Strategische Umweltprüfung
u. a.	unter anderem/und andere(r/s)
UAbs.	Unterabsatz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Z)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von/vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Z)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z	Zeitschrift
z. B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## Einführung

Während die europäische Rechtsentwicklung mit einer Akzentuierung der Rechtsstellung Einzelner im Umweltrecht einherging, hat sich beim deutschen Normgeber die Erkenntnis durchgesetzt, dass es zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland notwendig sei, die Verwaltungsverfahren zur Genehmigung von Anlagen und Infrastrukturprojekten zu straffen. Um dieses Ziel zu erreichen, gehören zum rechtstechnischen Instrumentarium auch sogenannte Präklusionsregelungen.

Unter Präklusion versteht man in der Rechtssprache allgemein den Verlust einer Rechtsstellung unter bestimmten Voraussetzungen.<sup>1</sup> Andere Definitionen sehen den Begriff enger und beschränken ihn auf das Verfahrensrecht: Danach nennt man Präklusion „die Ausschließung eines Verfahrensbeteiligten mit seinem Vorbringen, das als unentschuldigt verspätet angesehen wird“.<sup>2</sup> Präklusionsvorschriften sind im Öffentlichen Recht vor allem im Zusammenhang mit förmlichen Verwaltungsverfahren vorzufinden.<sup>3</sup>

Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Erteilung einer immissionschutzrechtlichen Genehmigung ergeben sich aus § 10 BImSchG<sup>4</sup> i. V. m. der 9. BImSchV<sup>5</sup>. Danach sind der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen nach der Bekanntmachung des Vorhabens durch die zuständige Behörde einen Monat zur Einsicht auszulegen. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit schriftlich Einwendungen erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind gemäß § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG *alle Einwendungen ausgeschlossen*, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

---

1 Weidenkaff, in: Creifelds/Weber, S. 931.

2 Grüneberg, in: Tilch/Arloth, S. 3328 f.

3 Z. B. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG; § 2 Abs. 3 UmwRG; § 43a Nr. 7 S. 2 EnWG; § 17a Nr. 7 S. 1 FStrG; § 10 Abs. 4 S. 1 LuftVG; § 29 Abs. 4 S. 1 PBefG.

4 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) v. 17.5.2013, BGBl. I S. 1274, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 20.11.2014, BGBl. I S. 1740.

5 Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) v. 29.5.1992, BGBl. I S. 1001, zuletzt geändert durch Art. 3 der VO v. 2.5.2013, BGBl. I S. 973, ber. S. 3756.

In dem vorliegenden Beitrag soll zunächst dargestellt werden, welche verfahrens- bzw. prozessrechtlichen Konsequenzen mit dieser Präklusionsregelung verbunden sind und wie sie rechtsdogmatisch eingeordnet werden kann. Des Weiteren soll untersucht werden, welche Ziele der Gesetzgeber mit ihr verfolgt und ob sie mit den Vorgaben des Grundgesetzes<sup>6</sup> aus Art. 20a sowie dem Unionsumweltrecht, insbesondere den Richtlinien 2008/1/EG bzw. 2010/75/EU sowie 2003/35/EG vereinbar ist.

---

6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz – GG) v. 23.5.1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 23.12.2014, BGBl. I S. 2438.

## A. Das Rechtsinstitut der Präklusion

Zunächst soll der Einwendungsbegriff beleuchtet werden, bevor die rechtliche Wirkungsweise einer Präklusionsregelung dargestellt wird. Nach einer differenzierenden Betrachtung von formeller und materieller Präklusion soll die Regelung des § 10 Abs. 3 BImSchG verortet werden. Sodann werden die bestehenden Grenzen der Präklusion aufgezeigt.

### I. Der Einwendungsbegriff

Unter einer Einwendung ist allgemein das Vorbringen von Tatsachen zu verstehen, durch welche der behauptete Anspruch eines Dritten beseitigt werden soll.<sup>7</sup> Einwendung im Sinne des § 10 BImSchG ist daher „sachliches, auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen“.<sup>8</sup> Die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, dient der Information der Genehmigungsbehore, daneben aber auch dem Schutz der von der Anlage potentiell Betroffenen.<sup>9</sup>

Die Einwendung stellt weder einen Rechtsbehelf noch ein förmliches Rechtsmittel dar, da diese nur gegen eine getroffene Entscheidung eingelegt werden können.<sup>10</sup> Gerade daran fehlt es im Stadium des Anhörungsverfahrens. Sie eröffnet vielmehr nach Maßgabe des § 10 Abs. 6 und 7 BImSchG die weitere Teilhabe am Genehmigungsverfahren, konkret den Anspruch auf Erörterung der Einwendungen. Im Immissionsschutzrecht ist jedermann berechtigt, Einwendungen zu erheben. Eine Betroffenheit in einem Recht oder in einem rechtlichen Interesse ist nicht notwendig.<sup>11</sup> Auch Verbänden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts steht die Einwendungsbefugnis zu.<sup>12</sup>

---

7 Vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, § 10, Rn. 123; ausführlich zum Einwendungsbegriff *Solveen*, S. 21 ff.; *Papier*, NJW 1980, 313 (315 f.).

8 BVerwGE 60, 297 (300).

9 *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, § 10, Rn. 122.

10 *Jarass*, BImSchG, § 10, Rn. 70.

11 *Storost*, in: Ule et al., § 10, Rn. D40; *Lampert*, JuS 2013, 507 (510); *Solveen*, S. 26.

12 *Jarass*, BImSchG, § 10, Rn. 71; *Czajka*, in: Feldhaus, § 10, Rn. 57; *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, § 10, Rn. 128; *Storost*, in: Ule et al., § 10, Rn. D40.

## II. Wirkung der Präklusion

Gemäß § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG sind mit Ablauf der Einwendungsfrist alle nicht während der Frist ordnungsgemäß erhobenen Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind solche, die sich beispielsweise auf privatrechtliche Verträge, letztwillige Verfügungen, Dienstbarkeiten, Grundpfandrechte, Nießbrauch oder auf das Eigentum an dem Grundstück, auf dem die Anlage errichtet werden soll, stützen.<sup>13</sup> Sie werden von der Präklusion nicht berührt. Einwendungen, die auf öffentlichem Recht oder auf dem allgemeinen privaten Nachbarrecht<sup>14</sup> oder Besitzschutzrecht<sup>15</sup> beruhen oder allgemeiner Art sind, müssen dagegen innerhalb der Einwendungsfrist ordnungsgemäß vorgebracht werden, um die Rechtsfolge des Ausschlusses zu vermeiden. Präklusion tritt demzufolge auch dann ein, wenn eine Person zwar rechtzeitig Einwendungen erhoben hat, diese aber nicht den Mindestanforderungen genügen.<sup>16</sup> Dies ist nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung des BVerwG auch dann der Fall, wenn die Einwendung nicht erkennen lässt, welches Rechtsgut der Einwender für gefährdet hält.<sup>17</sup> Werden rechtzeitig erhobene Einwendungen zurückgenommen, tritt ebenfalls die Präklusionswirkung ein.<sup>18</sup> Man unterscheidet nach den Wirkungen des Einwendungsausschlusses zwischen formeller und materieller Präklusion.

## III. Formelle Präklusion

Personen, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung Einwendungen nicht oder nicht rechtzeitig vorbringen, sind mit ihren Bedenken ausgeschlossen.<sup>19</sup> Sie werden daher am weiteren Verwaltungsverfahren nicht beteiligt. Aufgrund dieser formellen oder verwaltungsverfahrenrechtlichen<sup>20</sup> Präklusion besitzen oben genannte Personen im Falle eines immissionsschutzrechtlichen Genehmi-

---

13 Czakka, in: Feldhaus, § 10, Rn. 73 f.

14 Z. B. §§ 903, 906 f., 1004 BGB; Art. 124 EGBGB.

15 Z. B. §§ 858, 862, 869 BGB.

16 Czakka, in: Feldhaus, § 10, Rn. 64.

17 BVerwGE 60, 297 (300, 311); vgl. zur Anwendbarkeit der in dieser Entscheidung zum Atomrecht entwickelten Grundsätze auf das BImSchG OVG Lüneburg, NVwZ 1987, 341.

18 Storost, in: Ule et al., § 10, Rn. D56.

19 Jarass, BImSchG, § 10, Rn. 90.

20 So Papier, NJW 1980, 313 (314).



gungsverfahrens keinen Anspruch auf Teilnahme am Erörterungstermin bei Ausschluss der Öffentlichkeit (§ 18 Abs. 1 der 9. BImSchV) und können nicht die sachliche Erörterung ihrer Einwendungen verlangen (§ 14 Abs. 1 der 9. BImSchV). Sie werden weder von einer Verlegung des Erörterungstermins unterrichtet (§ 17 Abs. 2 der 9. BImSchV), noch muss ihnen auf Verlangen eine Abschrift der Niederschrift des Erörterungstermins erteilt werden (§ 19 Abs. 2 der 9. BImSchV). Schließlich ist ihnen auch die behördliche Entscheidung nicht zuzustellen.<sup>21</sup> Einer Person, die ohne ihr Verschulden verhindert war, die Einwendungsfrist einzuhalten, ist auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.<sup>22</sup>

Verspätet vorgebrachte und damit präkludierte Einwendungen sind jedoch nicht schlechthin unbeachtlich. Da die Behörde nach dem Untersuchungsgrundsatz den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt (§ 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG<sup>23</sup>), hat sie verspätete Einwendungen ebenso wie jede andere bekannt gewordene Tatsache in ihre Prüfung einzubeziehen.<sup>24</sup> Zumindest unter diesem Aspekt sind nachträglich vorgebrachte Einwendungen noch zu berücksichtigen, auch wenn der Dritte diese Berücksichtigung nicht mehr erzwingen kann. Da der Betroffene nicht gehindert ist, seine Einwendungen durch verwaltungsgerichtliche Klage wieder geltend zu machen – der Ausschluss also nur vorübergehend wirkt – sprechen Teile der Literatur auch von einer unechten Präklusion.<sup>25</sup> Regelungen, die lediglich eine rein formelle Präklusionswirkung entfalten, spielen heute kaum noch eine Rolle.

#### IV. Materielle Präklusion

Materielle oder echte Präklusion bedeutet demgegenüber den Ausschluss der Einwendung in einem sich an das Genehmigungsverfahren anschließenden Rechtsbehelfsverfahren, und zwar sowohl in einem Widerspruchs- als auch in einem gericht-

---

21 *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, § 10, Rn. 158; *Roßnagel*, in: Koch et al., § 10, Rn. 379; *Czajka*, in: Feldhaus, § 10, Rn. 62.

22 Die Einwendungsfrist ist eine gesetzliche Frist i. S. d. § 32 Abs. 1 VwVfG.

23 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 23.1.2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 25.7.2013, BGBl. I S. 2749.

24 BVerwGE 60, 297 (309 f.); *Storost*, in: Ule et al., § 10, Rn. D57; *Czajka*, in: Feldhaus, § 10, Rn. 62; *Papier*, NJW 1980, 313 (316); *Solveen*, S. 14; siehe zum Untersuchungsgrundsatz allgemein nur *Kopp/Ramsauer*, § 20, Rn. 6 ff.

25 *Ipsen*, DVBl. 1980, 146 (150 f.), verwendet die Begriffe *echte* bzw. *unechte* Präklusion.

lichen Verfahren.<sup>26</sup> Nach allgemeiner Auffassung ist eine Anfechtungsklage<sup>27</sup> gegen die das Verfahren abschließende behördliche Entscheidung erfolglos, wenn und soweit der Kläger mit seinen Einwendungen präkludiert ist.<sup>28</sup> Die dogmatische Einordnung dieser Wirkung ist bislang noch ungeklärt. Es geht dabei um die Frage, ob durch die materielle Einwendungspräklusion der zugrunde liegende Abwehranspruch vernichtet oder nur „gelähmt“ wird, indem der für seine Geltendmachung erforderliche Tatsachenvortrag ausgeschlossen wird.<sup>29</sup>

Das BVerwG und das BVerfG haben die rechtskonstruktive Einordnung der materiellen Präklusionswirkung bewusst offengelassen. Das BVerfG beschreibt im sogenannten Sasbach-Beschluss die Alternative dahingehend, dass „jeglicher Störungsabwehranspruch, den die Rechtsordnung zum Schutze eines Grundrechts einräumt, materiellrechtlich beseitigt oder (...) verfahrensrechtlich verwehrt wird, ihn wirkungsvoll geltend zu machen, mag er oder das Grundrecht, zu dessen Schutz er gewährt ist, auch (...) materiellrechtlich bestehen bleiben“.<sup>30</sup> Das BVerwG führt in dem zugrunde liegenden angegriffenen sogenannten Wyhl-Urteil aus, die materielle Einwendungspräklusion bedeute „den Verlust der Möglichkeit, einen solchen Abwehranspruch durchzusetzen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob man diese Rechtsfolge dahin kennzeichnet, der Abwehranspruch selbst werde ausgeschlossen oder der für seine Geltendmachung erforderliche Tatsachenvortrag“.<sup>31</sup>

Auch in der Literatur ist bislang keine Einigkeit zu erkennen. Während einige im Schrifttum vertretene Auffassungen eine anspruchsvernichtende Wirkung annehmen,<sup>32</sup> geht die wohl herrschende Ansicht von einer anspruchslähmenden Wirkung der materiellen Einwendungspräklusion aus.<sup>33</sup> Der Gesetzeswortlaut der einschlägigen Vorschriften spricht eher gegen eine Interpretation als Rechtsuntergang, denn dort ist durchgängig vom Ausschluss von Einwendungen und nicht vom Ausschluss von Rechten, wie dies beispielsweise in § 14 BImSchG der Fall ist, die

26 BVerwGE 60, 297 (301); *Solveen*, S. 14 f.; *Czajka*, in: Feldhaus, § 10, Rn. 63; *Streinz*, VerwArch 1988, 272 (282).

27 Da gegen die hier interessierenden Entscheidungen im förmlichen Verwaltungsverfahren kein Vorverfahren stattfindet (vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i. V. m. §§ 74 Abs. 1 S. 2, 70 VwVfG), konzentrieren sich die folgenden Ausführungen allein auf das gerichtliche Verfahren.

28 *Oexle*, S. 18.

29 Eng damit verbunden ist die Frage, ob eine entsprechende Klage im Verwaltungsprozess unzulässig oder unbegründet wäre, vgl. *Kluth*, in: Wolff et al., § 62, Rn. 91 ff.

30 BVerfGE 61, 82 (113) = NJW 1982, 2173 (2176) zu § 3 Abs. 1 der inzwischen außer Kraft getretenen Atomanlagen-Verordnung.

31 BVerwGE 60, 297 (301) = NJW 1981, 359.

32 *Papier*, NJW 1980, 313 (317); *Hill*, S. 446; *Czajka*, in: Feldhaus, § 10, Rn. 63.

33 *Ipsen*, DVBl. 1980, 146 (151); *Streinz*, VerwArch 1988, 272 (284 f.); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (235); *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 4, Rn. 260; *Oexle*, S. 19 ff.; *Köppl*, S. 118 f.

Rede.<sup>34</sup> Versteht man unter einer Einwendung, wie eingangs bereits dargestellt, das sachliche Gegenvorbringen zur Geltendmachung eines Abwehrenspruchs, so muss sich konsequenterweise der Ausschluss von Einwendungen auf das tatsächliche Vorbringen beziehen.<sup>35</sup> Die materielle Einwendungspräklusion führt also zum Ausschluss des zur Geltendmachung eines Abwehrrechts erforderlichen Tatsachenvorbringens und wirkt demnach basierend auf dem Gedanken der Verhältnismäßigkeit<sup>36</sup> lediglich anspruchslähmend.

Auch die Auswirkung der materiellen Einwendungspräklusion auf den vom Untersuchungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO<sup>37</sup> geprägten Verwaltungsprozess ist noch nicht abschließend geklärt. Nach *Oexle* entfalte die materielle Präklusion ihre rechtslähmende Wirkung deswegen, weil sie das Gericht dazu zwingt, bereits seine Verhandlungsführung an den Präklusionsnormen zu orientieren. Es sei verpflichtet, jedes Vorbringen des Klägers zu ignorieren, das sich auf ausgeschlossene Tatsachen und Umstände bezieht, und dürfe diesbezüglich nicht von Amts wegen ermitteln.<sup>38</sup> Erst wenn es gelte das Urteil zu fällen, würden die Präklusionsbestimmungen für den Richter zu Entscheidungsnormen.

## V. Einordnung des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG

Während es früher umstritten war, ob dem Einwendungsausschluss nach § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG auch eine materielle rechtliche Wirkung innewohnt,<sup>39</sup> ist dies mittlerweile allgemein anerkannt.<sup>40</sup> Dafür spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift. Von einem „Ausschluss“ von Einwendungen spricht der Gesetzgeber erst dann, wenn ein endgültiger Rechtsverlust, also eine auch für das verwaltungsgerechtliche Verfahren zu beachtende Präklusion gemeint ist.<sup>41</sup> Hätte er nur eine auf das Verwaltungsverfahren bezogene Ausschlusswirkung gewollt, so hätte er den Einwendungsausschluss als selbstverständliche Konsequenz einer Fristenregelung

34 *Oexle*, S. 21; *Streinz*, *VerwArch* 1988, 272 (284); *Brandt*, *NVwZ* 1997, 233 (235).

35 *Streinz*, *VerwArch* 1988, 272 (284); *Brandt*, *NVwZ* 1997, 233 (235); *Oexle*, S. 22.

36 So auch *Schmidt-Aßmann*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 19 Abs. 4, Rn. 260.

37 *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* v. 19.3.1991, *BGBI.* I S. 686, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes v. 8.7.2014, *BGBI.* I S. 890.

38 *Oexle*, S. 22 ff.; a. A. *Ule*, *BB* 1979, 1009 (1013); *Papier*, *NJW* 1980, 313 (316).

39 Vgl. etwa *Wolfrum*, *DÖV* 1979, 497; *Ule*, *BB* 1979, 1009 ff.; *Papier*, *NJW* 1980, 313 f.

40 *BVerfGE* 61, 82 (109 ff.); *BVerwGE* 60, 297 (301); *BVerwG*, *NVwZ* 1997, 171 (172); *OVG Münster*, *Urt.* v. 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK; *Urt.* v. 12.6.2012 – 8 D 38/08.AK; *VG Halle*, *ZUR* 2013, 109 (110); *Jarass*, *BImSchG*, § 10, Rn. 91; *Dietlein*, in: *Landmann/Rohmer*, § 10, Rn. 159; *Czajka*, in: *Feldhaus*, § 10, Rn. 63; *Storost*, in: *Ule et al.*, § 10, Rn. D57; *Beaucamp*, in: *Kluth/Smeddinck*, § 2, Rn. 60; *Ipsen*, *DVBl.* 1980, 146 (151); *Brandt*, *NVwZ* 1997, 233 (234); *Niedzwicky*, S. 120 f. *BVerwGE* 60, 297 (302).

41 *BVerwGE* 60, 297 (302).

nicht besonders zu normieren brauchen.<sup>42</sup> Eine formelle Präklusionswirkung würde sich demnach bereits aus § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG ergeben.<sup>43</sup> Dem ausdrücklich angeordneten Einwendungsausschluss muss folgerichtig eine weitergehende – materielle – Funktion zukommen. *Ule* vertritt demgegenüber die Auffassung, dass der Wortlaut des § 10 Abs. 3 BImSchG keinen sicheren Schluss auf die Tragweite der Präklusion zulasse, weil ein materieller Einwendungsausschluss auch explizit geregelt werden könne.<sup>44</sup> Eine Stütze findet diese Argumentation in § 34 Abs. 1 S. 2 LBG<sup>45</sup>. Dies ist die einzige gesetzliche Regelung, die explizit eine materielle Präklusion anordnet.<sup>46</sup>

Eine systematische Auslegung bestätigt indes das herrschende Verständnis der immissionsschutzrechtlichen Präklusionsvorschrift. So schreibt § 10 Abs. 4 Nr. 2 BImSchG vor, dass auf die Ausschlussfolge in der Bekanntmachung des Vorhabens hinzuweisen sei – eine Anordnung, die kaum verständlich wäre, wenn der dem Nichteinwender drohende Rechtsnachteil allein im Ausschluss vom weiteren Verwaltungsverfahren bestünde.<sup>47</sup>

Des Weiteren wird die materielle Wirkung mit der Begriffsgeschichte des Einwendungsausschlusses begründet, der auf die entsprechende Regelung in § 17 Abs. 2 GewO a. F. zurückgeht. Diese Vorschrift sei stets im Sinne eines endgültigen Rechtsverlustes verstanden worden.<sup>48</sup> Für eine im Verwaltungsgerichtsverfahren zu beachtende Präklusion sprechen zudem auch Sinn und Zweck der Vorschrift.<sup>49</sup>

## VI. Grenzen der Präklusion

Verfahrensfehler im Rahmen der Bekanntmachung oder Auslegung verhindern das Eintreten der Präklusion ebenso wie die Unvollständigkeit der ausgelegten Unterlagen.<sup>50</sup> Neben diesen gegenständlichen Schranken sind die subjektiven Grenzen einer Präklusion zu berücksichtigen. So wirkt der Einwendungsausschluss in sub-

42 BVerwGE 60, 297 (301).

43 *Ipsen*, DVBl. 1980, 146 (150).

44 *Ule*, BB 1979, 1009 (1013).

45 Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz – LBG) v. 23.2.1957, BGBl. I S. 134, zuletzt geändert durch Art. 35 des Gesetzes v. 23.7.2013, BGBl. I S. 2586.

46 So *Rofsnagel*, in: Koch et al., § 10, Rn. 381, Fn. 3.

47 So *Ipsen*, DVBl. 1980, 146 (150).

48 BVerwGE 60, 297 (302); *Ipsen*, DVBl. 1980, 146 (151); a. A. *Ule*, BB 1979, 1009 (1010).

49 Siehe dazu B. „Ziele der Präklusionsregelung“.

50 BVerwGE 60, 297 (312); OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 506 f.; *Jarass*, BImSchG, § 10, Rn. 93 f.; v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 (324 f.).

jektiver Hinsicht nicht gegenüber nachträglich Zugezogenen oder Nachgeborenen.<sup>51</sup> Darüber hinaus erfasst die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 VwVfG auch andere Fälle der schuldlosen Versäumung der Einwendungsfrist.

---

51 OVG Lüneburg, NVwZ 1986, 671; *Jarass*, BImSchG, § 10, Rn. 96; *Rofsnagel*, in: Koch et al., § 10, Rn. 399.

Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ergeben sich aus § 10 BImSchG i. V. m. der 9. BImSchV. Danach sind der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen nach der Bekanntmachung des Vorhabens durch die zuständige Behörde einen Monat zur Einsicht auszulegen. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit schriftlich Einwendungen erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind gemäß § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

Im vorliegenden Band wird zunächst dargestellt, welche verfahrens- bzw. prozessrechtlichen Konsequenzen mit dieser Präklusionsregelung verbunden sind und wie sie rechtsdogmatisch eingeordnet werden kann. Sodann wird vertieft aufgezeigt, welche Ziele der Gesetzgeber mit ihr verfolgt. Neben der multipolaren Erforschung des Sachverhalts seitens der Behörde dient die Vorschrift vor allem der Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens. Darüber hinaus sollen von der immissionsschutzrechtlichen Anlage Be-

troffene frühzeitig beteiligt werden, um die spätere Genehmigung von ihrem Entstehungsvorgang her als rechtmäßig zu akzeptieren. In diesem Zusammenhang werden auch die Rechtsfriedens- und Schutzfunktion im Rahmen dieser Ausarbeitung erörtert.

Darauf aufbauend wird die Vereinbarkeit von § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht geprüft. Der Fokus wird dabei zum einen auf die Vorgaben des Art. 20a GG gelegt, wobei auch auf die besondere Ausgestaltung dieser verfassungsrechtlichen Regelung als Staatszielbestimmung eingegangen wird. Zum anderen wird die Präklusionsregelung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Richtlinien 2008/1/EG bzw. 2010/75/EU sowie 2003/35/EG untersucht.

Im Ergebnis bietet die vorliegende Abhandlung einen umfassenden Einblick in die Wirkungsweise einer immissionsschutzrechtlichen Verfahrensregelung, welche zugleich auf ihre Verfassungs- bzw. Unionsrechtskonformität hin überprüft wird.

