



Info-Service 9/2018

BVerfG: Naturschutzfachlicher Beurteilungsspielraum

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 23. Oktober 2018 (Az. 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14) über die Zulässigkeit behördlicher naturschutzfachlicher Beurteilungsspielräume entschieden.

Gegenstand des Verfahrens waren Verfassungsbeschwerden von Windenergieunternehmen gegen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Mit diesen Urteilen wurden Klagen gegen die Ablehnung von Genehmigungen für Windenergieanlagen abgewiesen. Der Ablehnung lag die behördliche Einschätzung zu Grunde, dass die beantragten Windenergieanlagen gegen das artenschutzrechtliche Verbot der Tötung von Tieren besonders geschützter Arten (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) verstoßen würden.

Das BVerwG gesteht den Behörden in den angegriffenen Urteilen – und auch in ständiger Rechtsprechung – einen so genannten naturschutzfachlichen Beurteilungsspielraum (auch: Einschätzungsprärogative) zu, soweit sich nicht eine allein richtige fachliche Beurteilungsmethode durchgesetzt und die Behörde die von ihr zugrundegelegte fachliche Beurteilungsmethode fehlerfrei angewendet hat. Unter diesen Voraussetzungen akzeptiert das BVerwG die fachliche Beurteilung der Behörde, ohne insoweit eine eigene gerichtliche Beurteilung vorzunehmen.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden machten die Windenergieunternehmen geltend, das BVerwG hätte das Grundrecht der Beschwerdeführer auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) verletzt, indem das Gericht den Behörden bei der Beurteilung des artenschutzrechtlichen Tötungsverbots einen solchen Beurteilungsspielraum mit lediglich beschränkter gerichtlicher Kontrolle zuerkannt hätte.

Die Verfassungsbeschwerden hatten keinen Erfolg. Das BVerfG erkennt im Ergebnis den behördlichen Beurteilungsspielraum entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG an.

1. Das BVerfG vermeidet allerdings sorgfältig die in der Rechtsprechung des BVerwG verwendeten Begriffe „Beurteilungsspielraum“ oder „Einschätzungsprärogative“. Das liegt daran, dass das BVerfG diese Begriffe als schon „besetzt“ ansieht durch solche Entscheidungsspielräume der Behörden auf der Ebene der gesetzlichen Tatbestände, die ihnen durch spezielle gesetzliche Ermächtigung eingeräumt werden und ihnen eine

dauerhafte gerichtsfeste Letztentscheidungsbefugnis vermitteln. Ein solcher Spielraum besteht jedoch im hier zu entscheidenden Bereich des Artenschutzrechts nicht.

Im vorliegenden Zusammenhang spricht das BVerfG deshalb von einer „dynamischen Kontrollbeschränkung“, die sich allein faktisch daraus ergibt, dass die Anwendung des Gesetzestatbestandes (hier: § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) fachliche Bewertungen voraussetzt, für die sich noch kein allein gültiger fachlicher Beurteilungsmaßstab durchgesetzt hat. In diesem Fall lässt sich die naturschutzfachliche Richtigkeit des Ergebnisses der Behördenentscheidung objektiv nicht abschließend beurteilen, weshalb die Gerichte in der Regel auf eine Plausibilitätskontrolle der behördlichen Entscheidung beschränkt sind. Eine eigene fachliche Beurteilung durch das Gericht wäre angesichts nicht feststehender methodischer Maßstäbe mit der gleichen Unsicherheit behaftet wie die behördliche Beurteilung. Deshalb würde eine fachliche Beurteilung durch das Gericht nicht zum Schutz der Rechte der Betroffenen beitragen.

2. Die vom BVerfG im Artenschutzrecht für zulässig erachtete Kontrollbeschränkung ist dynamischer Natur. Denn je mehr sich die fachlichen Methoden zu einer fachlich einzig vertretbaren Vorgehensweise verdichten, umso geringer wird der den Behörden zustehende Spielraum und umso enger ist die gerichtliche Kontrolle. Will sich der Betroffene gegen fachliche Bewertungen einer behördlichen Entscheidung zur Wehr setzen, muss er somit darlegen, dass die Behörde einen zwingend zu Grunde zu legenden fachlichen Standard missachtet hat oder dass die Behörde zwar eine vertretbare fachliche Methode angewendet hat, dies jedoch in unzutreffender Weise.

3. Unter Umständen kann ein Gesetz, dessen Anwendung fachliche Beurteilungen voraussetzt, selbst verfassungsrechtlich angreifbar sein, wenn nämlich die Schließung wissenschaftlicher Erkenntnislücken auch langfristig nicht zu erwarten ist. Das BVerfG bezeichnet diese Situation anschaulich als „Erkenntnisvakuum“. Zur Vermeidung eines zu erwartenden Erkenntnisvakuums ist der Gesetzgeber zumindest dazu verpflichtet, eine untergesetzliche Maßstabsbildung herbeizuführen. Nach Auffassung des BVerfG ist bei der Anwendung des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ein solches Erkenntnisvakuum jedoch nicht zu erwarten. Das liegt insbesondere daran, dass die Verwaltungsgerichte zu prüfen haben, welche fachlichen Standards für die Anwendung des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bestehen und ob die Behörden die von ihnen zugrundegelegten Methoden zutreffend umgesetzt haben. Deshalb verbleibt ein hinreichendes gerichtliches Kontrollmaß, das einem Erkenntnisvakuum entgegensteht.

4. Die unmittelbar alleine auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bezogene Entscheidung des BVerfG könnte auf andere Bereiche des Naturschutzrechts (sonstige artenschutzrechtliche Verbote, Eingriffsregelung, Habitatschutzrecht) übertragbar sein. Entsprechendes könnte für die Beurteilung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots (§§ 27, 47 WHG) gelten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass selbst die vom Gesetzgeber geschaffenen untergesetzlichen fachlichen und rechtlichen Maßstäbe (OGewV, GrwV, Interkalibrierung auf EU-Ebene) Lücken aufweisen (BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017, Az. 7 A 2/15, Rn. 500 - Elbvertiefung), so dass hier Nachregulierungsbedarf bestehen könnte.

Hamburg, den 30. November 2018

gez. Dr. Lutz Krahnfeld
info@kk-rae.de

gez. Martin Crusius