



Kontrolle, Einschätzungsprärogative, Windenergieanlagen, Erkenntnisstand, Maßstabsbildung, Erkenntnisvakuum, Gerichtliche Kontrolle, Regelung

BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 – 1 BvR 595/14

1. Stößt die gerichtliche Kontrolle nach weitestmöglicher Aufklärung an die Grenze des Erkenntnisstandes naturschutzfachlicher Wissenschaft und Praxis, zwingt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG das Gericht nicht zu weiteren Ermittlungen, sondern erlaubt ihm, seiner Entscheidung insoweit die plausible Einschätzung der Behörde zu der fachlichen Frage zugrunde zu legen. Die Einschränkung der Kontrolle folgt hier nicht aus einer der Verwaltung eingeräumten Einschätzungsprärogative und bedarf nicht eigens gesetzlicher Ermächtigung.

2. In grundrechtsrelevanten Bereichen darf der Gesetzgeber Verwaltung und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen „Erkenntnisvakuum“ übertragen, sondern muss jedenfalls auf längere Sicht für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung sorgen.

(Amtliche Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Beschwerdeführerinnen begehrt die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für Windenergieanlagen. Diese Genehmigungen wurden von den zuständigen Behörden in beiden Fällen wegen Unvereinbarkeit mit § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG versagt. Die Genehmigungsbehörden nahmen jeweils an, dass das Kollisionsrisiko des Rotmilans mit den Windenergieanlagen signifikant erhöht sei.

Die Beschwerdeführerinnen durchliefen daraufhin den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg. Dabei berief sich das OVG¹ darauf, dass der zuständigen Behörde eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zuerkannt werden müsse, da zur Feststellung der signifikanten Risikoerhöhung i.R.d. § 44 BNatSchG verschiedene Fragen, die ornithologische, prognostische und standardisierte Elemente beinhalteten, beantwortet werden müssten. Auch das BVerwG² bekräftigte in seiner Entscheidung die naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative und stellte fest, dass die Rechtsprechung naturschutzfachliche Einschätzungen der sachverständig beratenden Zulassungsbehörde nicht als „falsch“ bzw. „nicht rechtens“ beanstanden könne, wenn es der Wissenschaft an eindeutiger Erkenntnis fehle.

Gegen die Urteile des BVerwG und des OVG Sachsen-Anhalt legten die Beschwerdeführerinnen Verfassungsbeschwerden beim BVerfG ein. Sie machten vor allem geltend, in ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verletzt worden zu sein, weil die Gerichte den Behörden eine nicht zu rechtfertigende Einschätzungsprärogative eingeräumt hätten.

Inhalt der Entscheidung

Die Verfassungsbeschwerden wurden durch das BVerfG per Beschluss als unzulässig verworfen.

Zunächst ging das BVerfG auf den Grundsatz der Subsidiarität ein. Sofern die Beschwerdeführerinnen der Meinung seien, dass die nötigen wissenschaftlichen und damit naturschutzfachlichen Erkenntnisse zur Einschätzung des Tötungsrisikos für Rotmilane i.R.d. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vorlägen, hätten sie diese aufgrund der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde schon im fachgerichtlichen Verfahren

¹ OVG Sachsen-Anhalt, [Urteil v. 26.10.2011 – 2 L 6/09](#); [Urteil v. 19.01.2012 – 2 L 124/09](#).

² BVerwG, [Urteil v. 21.11.2013 – 7 C 40.11](#).

vortragen müssen. Denn hätten die BeschwerdeführerInnen schon im fachgerichtlichen Verfahren vorgetragen, dass ein hinreichender ökologischer Erkenntnisstand zu den durch § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG aufgeworfenen außerrechtlichen Fragestellungen existiere, hätte damit möglicherweise die beanstandete Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle verhindert werden können. Diese wurde nämlich vor allem damit begründet, dass es nach momentanem Erkenntnisstand an eindeutigen Antworten fehle.

Weiterhin setzte sich das Gericht intensiv mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG auseinander und stellte fest, dass der Kontrollansatz der Verwaltungsgerichte damit vereinbar sei. Denn hier stoße die verwaltungsgerichtliche Kontrolle an ihre Grenzen, da es keine allgemeine Meinung bzw. im Einzelfall anzuwendende Ermittlungsmethoden für die fachliche Beurteilung gäbe. Damit sei nicht die Einschätzungsprärogative der Behörde die Grenze der gerichtlichen Kontrolle, sondern vielmehr die Tatsache, dass sich nicht objektiv abschließend klären lasse, ob die naturschutzfachlichen Einschätzungen der Behörde richtig seien.

Das BVerfG lehnte ab, dass Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG die Fachgerichte zu weiteren Ermittlungen zwingen bzw. diese zwingen fachwissenschaftliche Erkenntnislücken selbständig zu lösen. Vielmehr erlaube Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG den Gerichten, die behördliche Entscheidung zu fachlichen Fragen auf Plausibilität zu untersuchen. Es sei zudem auch nach Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie nicht geboten, dass ein Fachgericht eigenständige Einschätzungen träge, die über die bestehende Erkenntnis, welche der behördlichen Entscheidung zugrunde liegt, hinausginge.

Das BVerfG beließ es jedoch nicht bei diesen Ausführungen, sondern stellte fest, dass der Gesetzgeber bei ungeklärten fachlichen Zusammenhängen längerfristig für einheitliche Maßstäbe und Methoden sorgen müsse. Dies müsse er z.B. durch das Einsetzen von fachlichen Gremien zur Festlegung einheitlicher Maßstäbe oder Methoden oder aber durch die Schaffung von Regeln für die behördliche Entscheidung bei der Wahl von mehreren vertretbaren Auffassungen gewährleisten.

Das Verwaltungsgericht könne sich erst auf die Plausibilität der behördlichen Entscheidung stützen, wenn die Behördenentscheidungen gerichtlich weitestgehend kontrolliert worden seien und aufgrund objektiver Grenzen des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes von weiterer Aufklärung abgesehen werden müsste. Käme das Gericht jedoch zu dem Ergebnis, dass Einwände und gegenläufige Gutachten die Behördenentscheidung zwar nicht widerlegen, aber ebenfalls einer vertretbaren Methode folgten, sähe es sich zwei vertretbaren Positionen gegenüber, welche aufgrund fehlender eindeutiger fachlicher Erkenntnisse nicht weiter auf Richtigkeit überprüft werden könnten. Das Fachgericht müsse sich dann auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken.

Die Verfassungsbeschwerde sei nicht substantiiert begründet, denn die Beschwerdeführerinnen legten nicht dar, in welchen entscheidungserheblichen Fragen die Gerichte im vorliegenden Fall ihre Kontrolle konkret eingeschränkt hätten.

Fazit

Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt auf, welche Rechtsunsicherheit momentan auf dem Gebiet der Beurteilung naturschutzfachlicher Tatbestandsmerkmale herrscht. Es bestätigt damit auch, dass der Artenschutz keine einfach zu greifende Thematik ist und somit wohl immer Ungenauigkeiten in diesem Bereich zu erwarten sind. Dies dürfte insbesondere an der schwer zu regelnden Dynamik des Artenschutzes liegen. Der Beschluss ist trotz allem wichtig hinsichtlich bestehender Fragen des Tötungsverbot aus § 44 BNatSchG und des damit einhergehenden behördlichen Entscheidungsspielraums. Um hier Rechtssicherheit zu schaffen, gibt das Gericht mit dieser Entscheidung ganz klar einen Auftrag an den Gesetzgeber. Dieser habe die Aufgabe, einen untergesetzlichen Maßstab festzulegen, welcher dann von den Behörden bei der Beurteilung naturschutzfachlicher Tatbestandsmerkmale angewandt werden muss. Dies kann auch im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie gesehen werden. Diese besagt, dass wesentliche Entscheidungen in der deutschen Verfassung lediglich vom Parlament, also dem Gesetzgeber getroffen werden können. Ein solcher Auftrag richtet sich hier an den Bundesgesetzgeber. Ergeben tut sich dies aus den Tatsachen, dass das Artenschutzrecht einerseits stark durch das Europarecht geprägt ist sowie andererseits hier die Grundsätze des Umweltrechts betroffen sind, welche einen abweichungsfesten Kern bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) darstellen.

Für den Rechtsanwender in der Praxis ist diese Entscheidung des BVerfG dahingehend wichtig, dass klar herausarbeitet wurde, wo die Grenzen gerichtlicher Kontrolle liegen und dass Fachgerichte nicht weitere Ermittlungen anstreben müssen, um ungeklärte fachliche Fragen zu beantworten bzw. ein fachwissenschaftliches Erkenntnisvakuum auszufüllen. Dies bedeutet für die Praxis aber auch, dass es äußerst wichtig ist, bis zum Berufungsverfahren alle gegenteiligen plausiblen Methoden darzustellen, um die behördliche Entscheidung in Frage zu stellen und die gerichtliche Kontrolle auszudehnen.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/10/rs20181023_1bvr252313.html