



Normenkontrollantrag, vorhabenbezogener Bebauungsplan, Artenschutzrecht,
Prüftiefe im Verfahren der Bauleitplanung

VGH München, Urteil vom 10. August 2020 – 15 N 19/1377

1. Soll mit einem (hier vorhabenbezogenen) Bebauungsplan, der – zugeschnitten auf die beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung – ganz konkrete Festsetzungen zu den Standorten und der Höhe der einzelnen Anlagen eines Windparks regelt, die artenschutzrechtliche Prüfung bereits umfassend im Verfahren der Bauleitplanung erfolgen, unterliegt die planende Gemeinde über § 2 Abs. 3 BauGB hinsichtlich der Methodik der Ermittlung, Prüfung und Bewertung der Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG denselben Anforderungen wie die Genehmigungsbehörde.

**3. Wie weit sich die Gemeinde bei der Ermittlung und Bewertung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände zurückhalten und Detailfragen auf die Umsetzungsphase verlagern kann, hängt im Einzelfall vom Konkretisierungsgrad des Bebauungsplans ab. Insbesondere bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB), der regelmäßig einen hohen Detaillierungsgrad aufweist, sind die für den herkömmlichen Fall eines sog. Angebotsbebauungsplans entwickelten Grundsätze nur mit Einschränkungen übertragbar.
(amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Der Antragsteller ist ein anerkannter Umweltverband. Er wendet sich gegen den im Juli 2018 bekanntgemachten vorhabenbezogenen Bebauungsplan (Windpark S), welcher sich im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin befindet. Der Plan sieht im bisherigen Außenbereich drei Windenergieanlagen mit einer Höhe von ca. 200 m vor und überplant dabei auch Waldflächen.

Anlässlich des Plans waren von 2014 bis 2017 ein artenschutzrechtliches Gutachten und ein Fachbeitrag erstellt worden. Eine ergänzende Erhebung zu windenergieanlagen sensiblen Arten und eine Raumnutzungskartierung wurden ebenfalls durchgeführt. Der ursprüngliche Planentwurf wurde mehrfach überarbeitet. Auf Basis dessen sah die Beklagte keine unüberwindbaren artenschutzrechtlichen Hindernisse. Einzelfragen könnten nach dem Grundsatz der planerischen Zurückhaltung dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren überlassen bleiben. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wurde Anfang 2018 vom Gemeinderat der Antragsgegnerin als Satzung beschlossen und Mitte 2018 bekanntgegeben.

Im September 2018 erteilte das Landratsamt der Beigeladenen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung von drei Windenergieanlagen an den im Bebauungsplan vorgesehenen Standorten und ordnete deren sofortige Vollziehung an. Der Antragsteller wandte sich im Klageweg gegen den Bescheid und mit einem Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan.

Inhalt der Entscheidung

Der VGH München erklärte den streitgegenständlichen Bebauungsplan für unwirksam. Insbesondere genüge der Bebauungsplan den Anforderungen des § 2 Abs. 3 BauGB an eine ordnungsgemäße Ermittlung artenschutzrechtlicher Belange nicht. Die Ermittlung und Bewertung i.S.d. § 2 Abs. 3 BauGB hänge von der Einschätzung der planenden Gemeinde ab. Inwieweit sie planerische Zurückhaltung ausübe und Detailfragen auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlagere, bestimme sich nach dem Konkretisierungsgrad des jeweiligen Bebauungsplans. Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan i.S.d. § 12 BauGB weise regelmäßig eine höhere Detaildichte auf. Vorliegend habe die Antragsgegnerin im Laufe des Planerstellungsverfahrens einen Konflikttransfer auf die Genehmigungsebene aufgegeben und die Prüfung selbst umfassend vorgenommen. Insofern unterliege die planende Gemeinde denselben Anforderungen wie die Genehmigungsbehörde. (Rn. 29 - 33)

Die richterliche Rechtskontrolle sei vorliegend zugunsten der naturschutzbehördlichen Einschätzungsprärogative begrenzt. Da Wissenschaft und Anwendungspraxis bislang keine gesicherten Maßstäbe vorgeben, könne die zuständige Behörde die Erfassungsmethoden prinzipiell selbständig auswählen. Die Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen vom 19. Juli 2016 (Windenergie-Erlass – BayWEE) und die „Arbeitshilfe Vogelschutz und Windenergienutzung“ des Bayerischen Landesamts für Umwelt aus Februar 2017 (Arbeitshilfe des LfU) seien ministerielle Vorgaben zur Konkretisierung dieses Einschätzungsspielraums. Hiervon dürfe nicht ohne fachlichen Grund und ohne gleichwertigen Ersatz abgewichen werden. Die Antragsgegnerin habe zwar auf diese Vorgaben Bezug genommen, dennoch seien die artenschutzrechtlichen Erhebungen methodisch unzureichend. (Rn. 34 - 48) Das Ermittlungsdefizit stelle einen beachtlichen Mangel dar.

Fazit

Die vorliegende Entscheidung befasst sich mit der Frage, in welcher Tiefe artenschutzrechtliche Aspekte bei der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 12 BauGB zu prüfen sind. Grundsätzlich sind vorhabenbezogene Bebauungspläne ein optional nutzbares Instrument, welches Gemeinden zur Mitgestaltung von Windenergievorhaben offensteht. Aufgrund der bayerischen 10-H-Regelung bedarf es in Bayern regelmäßig der positiven Ausweisung von Flächen durch Bauleitpläne, um Windenergievorhaben möglich zu machen.

Nach Auffassung des Gerichts besteht kein Raum für eine Verlagerung der artenschutzrechtlichen Prüfung auf das Genehmigungsverfahren, wenn sich der Bebauungsplan durch einen zu hohen Detailgrad auszeichnet. Insbesondere Nutzungskonflikte, welche bereits bei der Planung erkennbar sind, sollen nicht auf die Genehmigungsebene verschoben werden.¹ Das erscheint praktikabel, da der Prüfumfang eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in der Praxis grundsätzlich mit dem des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens identisch ist.² In der Umsetzung bedeutet dies jedoch, dass auch die Gemeinde an die Vorgaben des Windenergie-Erlasses und die Arbeitshilfe des LfU gebunden wird. Deren Adressaten sind jedoch prinzipiell nur die nachgeordneten Behörden. Offen bleibt zugleich, inwiefern nach dem Maßstab des VGH München bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen planerische Zurückhaltung überhaupt möglich ist.

Weiter geht der Gerichtshof auf die Frage eines behördlichen Beurteilungsspielraums ein. Ende 2018 hatte das Bundesverfassungsgericht hierzu grundlegende Erwägungen getroffen, an die wesentliche neue Fragestellungen für die Anwendungspraxis anknüpfen.³ Teil dessen ist der Umgang mit dem Fehlen fachwissenschaftlich allgemein anerkannter Maßstäbe und Methoden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Behörden und Gerichte prüfen, ob hinsichtlich der konkreten Fachfrage tatsächlich ein „Erkenntnisvakuum“ besteht. Nur sofern dies der Fall ist, beschränkt sich die Prüfkompetenz des Gerichts darauf, zu klären, ob die behördliche Prüfung verfahrensfehler- und willkürfrei erfolgt ist.⁴ Anderenfalls kann es die behördliche Entscheidung vollständig prüfen; ein Beurteilungsspielraum existiert mithin nicht.⁵

Der Verwaltungsgerichtshof bejaht vorliegend eine Erkenntnislücke. Dabei wählt er weiterhin den Begriff der „Einschätzungsprärogative“, was aufgrund der Bundesverfassungsgerichts-Beschlüsse nicht zeitgemäß erscheint.⁶ Der Gerichtshof betont dabei die Selbstbindung der Verwaltung an die landesrechtlichen Leitlinien und Hinweise und betont damit deren Geltung für die Praxis.⁷ Landesweit verbindliche Maßstäbe für die Artenschutzprüfung sind einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis auf

¹ Grundlegend hierzu BVerwG, Beschl. v. 23.6.2003 – 4 BN 7.03, [1,2,2](#); OVG Bautzen, Urt. v. 13.10.2011 – 1 C 9/09, [Rn. 25 f.](#)

² Agatz, Windenergie-Handbuch, 16. Aufl. 2019, [S. 42](#).

³ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 (in [Rundbrief 1/2020](#) besprochen); vgl. auch Eichberger, Gerichtliche Kontrollen, naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative und Grenzen wissenschaftlicher Erkenntnis, NVwZ 2019, 1560 (1564).

⁴ Grundlegend dazu BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, [Rn. 28](#); BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07.

⁵ OVG Koblenz, Urt. v. 31.10.2019 – 1 A 11643/17, [Rn. 39 f.](#) (in [Rundbrief 1/2020](#) besprochen).

⁶ Vgl. auch OVG Koblenz, Urt. v. 31.10.2019 – 1 A 11643/17, [Rn. 35 f.](#) (in [Rundbrief 1/2020](#) besprochen).

⁷ VGH München, Beschl. v. 4.3.2019 – 22 CS 18.2310, [Rn. 17](#).

Landesebene prinzipiell sehr förderlich.⁸ Zu bedenken ist jedoch, dass ihnen eine darüber hinausgehende Rechtsbindung nicht zukommt. So binden untergesetzliche Normen lediglich nachgeordnete Verwaltungsbehörden, nicht hingegen Gerichte.⁹

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

<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-18750?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

⁸ So ebenfalls OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.6.2019 – 12 ME 57/19, [Rn. 28 ff.](#) (in [Rundbrief 3/2019](#) besprochen); grundsätzlich zu Windenergieerlassen Agatz, *Windenergie-Handbuch*, 16. Aufl. 2019, [S. 194](#).

⁹ Stiftung Umweltenergierecht, *Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Windenergieerlasse der Länder*, 2016, [S. 4 ff.](#)