



Bundesverfassungsgericht

[> Startseite](#) [> Presse](#) [> Zur Begrenzung gerichtlicher Kontrolle durch den Erkenntnisstand der Fachwissenschaft](#)

Zur Begrenzung gerichtlicher Kontrolle durch den Erkenntnisstand der Fachwissenschaft

Pressemitteilung Nr. 81/2018 vom 23. November 2018

Beschluss vom 23. Oktober 2018

[1 BvR 2523/13](#), [1 BvR 595/14](#)

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. Diese Einschränkung der Kontrolle folgt hier - anders als bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe - nicht aus einer der Verwaltung eingeräumten Einschätzungsprärogative und bedarf nicht eigens gesetzlicher Ermächtigung. Auf dieser Grundlage hat der Erste Senat mit heute veröffentlichtem Beschluss zwei Verfassungsbeschwerden von Windkraftunternehmen als unzulässig verworfen. Dabei hat er aber auch klargestellt, dass der Gesetzgeber in grundrechtsrelevanten Bereichen Verwaltung und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen „Erkenntnisvakuum“ übertragen darf. Vielmehr muss er jedenfalls auf längere Sicht für eine zumindest untergesetzliche Maßstabbildung sorgen.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführerinnen beehrten die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für Windenergieanlagen. Eine Genehmigung wurde in beiden Fällen wegen Unvereinbarkeit der Vorhaben mit § 44 Abs. 1 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) versagt. Dieser verbietet, wild lebende Tiere besonders geschützter Arten zu töten. Das Tötungsverbot steht der Genehmigung entgegen, wenn sich durch das Vorhaben das Tötungsrisiko für die geschützten Tiere signifikant erhöht. Die Genehmigungsbehörden nahmen in beiden Fällen an, das Risiko der Kollision mit den geplanten Windenergieanlagen sei für Rotmilane signifikant erhöht. Die Klagen gegen die Versagung der Genehmigungen blieben bis in die Revisionsinstanz erfolglos. Die Verwaltungsgerichte gestanden der Genehmigungsbehörde dabei eine gerichtlich eingeschränkt überprüfbare „naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative“ hinsichtlich der Erfassung des Bestandes und der Bewertung der von dem Vorhaben ausgehenden Risiken zu, weil die behördliche Beurteilung sich auf außerrechtliche Fragestellungen richte, für die allgemein anerkannte fachwissenschaftliche Maßstäbe und standardisierte Erfassungsmethoden zur Beurteilung des von Windenergieanlagen ausgehenden Risikos für Rotmilane fehlten. Mit der hiergegen gerichteten Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführerinnen vor allem eine Verletzung ihres Rechts auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG durch die Einräumung einer behördlichen Einschätzungsprärogative.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Verfassungsbeschwerden entsprechen nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. Die Beschwerdeführerinnen machen mit ihren Verfassungsbeschwerden geltend, dass für die aufgeworfenen außerrechtlichen Fragestellungen zum Tötungsrisiko für Rotmilane die nötigen naturschutzfachlichen Erkenntnisse bereits existieren. Dies hätten sie wegen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde im fachgerichtlichen Verfahren rechtzeitig substantiiert vortragen müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass sie damit die in ihren Augen verfassungswidrige Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle hätten abwenden können, weil die Gerichte daraufhin, ihrem eigenen Ansatz folgend, möglicherweise die Voraussetzungen einer solchen Kontrollbegrenzung verneint hätten.

Der Kontrollansatz der Verwaltungsgerichte zu § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist nicht von vornherein mit der Verfassung unvereinbar.

Grundsätzlich kann es zu einer mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbaren Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle führen, wenn die Anwendung eines Gesetzes tatsächliche naturschutzfachliche Feststellungen verlangt, zu denen weder eine untergesetzliche Normierung erfolgt ist noch in Fachkreisen und Wissenschaft allgemein anerkannte Maßstäbe und Methoden existieren. Soweit es zur Beantwortung einer sich nach außerrechtlichen naturschutzfachlichen Kriterien richtenden Rechtsfrage an normativen Konkretisierungen fehlt und in Fachkreisen und Wissenschaft bislang keine allgemeine Meinung über die fachlichen Zusammenhänge und die im Einzelfall anzuwendenden Ermittlungsmethoden besteht, stößt die verwaltungsgerichtliche Kontrolle an Grenzen. Dem Verwaltungsgericht ist es dann objektiv unmöglich, den Sachverhalt vollständig aufzuklären und eine abschließende Überzeugung davon zu gewinnen, ob das Ergebnis der Entscheidung der Behörde richtig oder falsch ist. Die Grenzen der gerichtlichen Kontrolle betreffen insoweit nicht die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe (dazu BVerfGE 129, 1 <21ff.>) und ergeben sich hier nicht daraus, dass der Verwaltung eine Einschätzungsprärogative eingeräumt wäre, sondern rühren schlicht daher, dass sich die naturschutzfachliche Richtigkeit des Ergebnisses der Verwaltungsentscheidung objektiv nicht abschließend beurteilen lässt. Wenn die gerichtliche Kontrolle nach weitestmöglicher Aufklärung an die Grenze des Erkenntnisstandes der ökologischen Wissenschaft und Praxis stößt, zwingt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG das Gericht nicht zu weiteren Ermittlungen, sondern erlaubt dem Gericht, seiner Entscheidung insoweit die Einschätzung der Behörde zu der fachlichen Frage zugrunde zu legen, wenn die von der Behörde verwendeten fachlichen Maßstäbe und Methoden vertretbar sind und die Behörde insofern im Ergebnis zu einer plausiblen Einschätzung der fachlichen Tatbestandsmerkmale einer Norm gelangt ist. Nach allgemeinen Grundsätzen bleibt aber auch dann noch verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterworfen, ob der Behörde bei der Ermittlung und der Anwendung der von ihr aus dem Spektrum des Vertretbaren gewählten fachlichen Methode Verfahrensfehler unterlaufen sind, ob sie anzuwendendes Recht verkannt hat, von einem im Übrigen unrichtigen oder nicht hinreichend tiefgehend aufgeklärten Sachverhalt ausgegangen ist, allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe verletzt hat oder sich von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen.

Verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich für den Gesetzgeber - ohne dass es in den vorliegenden Verfahren darauf ankam - in diesem Zusammenhang auch mit Blick auf die materiellen Grundrechte und den aus Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatz. Der Gesetzgeber darf in grundrechtsrelevanten Bereichen der Rechtsanwendung nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen „Erkenntnisvakuum“ übertragen, das weder Verwaltung noch Gerichte selbst auszufüllen vermögen. Er würde sich so seiner inhaltlichen Entscheidungsverantwortung entziehen. Jedenfalls auf längere Sicht muss er daher zumindest für eine untergesetzliche Maßstabsbildung sorgen.
