

Beurteilungsspielräume der Verwaltung im Naturschutzrecht

Zugleich ein Beitrag zum Umgang von Gerichten
und Behörden mit externem Sachverstand

Von

Marielle Schuster



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Problemstellung	19
II. Ziel der Untersuchung	20
III. Untersuchungsgegenstand	21
IV. Bedeutung der Arbeit	22
V. Gang der Untersuchung	22
B. Dogmatische Grundlagen von Beurteilungsspielräumen	24
I. Begriffsfragen	25
1. Definition	25
2. Rechtssystematische Verortung im Tatbestand	26
3. Subjekt des Beurteilungsspielraums	29
II. Erscheinungsformen	29
1. Grundlagen administrativer Entscheidungsspielräume	30
2. Unterschiede zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum	31
3. Bedürfnis der Abgrenzung	34
III. Voraussetzungen	37
1. Normative Ermächtigungslehre	37
2. Unbestimmter Rechtsbegriff	42
3. Besonderer Sachgrund	45
4. Fazit	48
IV. Fallgruppen	48
1. Prüfungsentscheidungen und prüfungsähnliche Entscheidungen	49
2. Beamtenrechtliche Beurteilungen	51
3. Weisungsfreie Gremien	52
4. Prognose- und Risikoentscheidungen	53
5. Fazit	55
V. Rechtsfolge	55
1. Maßstab der gerichtlichen Kontrolle	56
2. Rahmenbedingungen der Kontrolle	61
VI. Fazit	61
C. Rechtliche Vorgaben	63
I. Effektiver Rechtsschutz	63
1. Effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)	63
a) Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG	63

b) Spannungsverhältnis: Beurteilungsspielraum	65
c) Maßstäbe	68
aa) Qualitative und quantitative Grenze	68
bb) Faktische Unmöglichkeit der gerichtlichen Kontrolle	69
cc) Funktionsgrenzen der Rechtsprechung	70
dd) Kompensation durch Verfahren	71
ee) Fazit	72
2. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GRCh)	72
a) Herleitung und allgemeine Garantie	73
b) Letztentscheidungsrechte	74
3. Fazit	78
II. Sonstige Grundrechte	78
III. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG)	80
IV. Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG)	84
1. Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)	84
2. Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG)	88
3. Rechtssicherheit	90
4. Fazit	91
V. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 VwGO)	91
1. Grundlagen der Amtsermittlungspflicht	91
2. Reichweite	93
3. Fazit	94
VI. Fazit	95
D. Rechtsprechungsanalyse	96
I. Vorüberlegungen	96
II. Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG)	98
1. Funktion der Eingriffsregelung	99
2. Herleitung des Beurteilungsspielraums	100
a) Bewertung der Eingriffswirkungen (§ 14 BNatSchG)	100
aa) Unbestimmter Rechtsbegriff	101
bb) Sachgrund	102
cc) Bewertung	104
b) Bewertung der Kompensationswirkungen (§ 15 BNatSchG)	104
aa) Unbestimmter Rechtsbegriff	104
bb) Sachgrund	106
cc) Bewertung	107
c) Abwägung (§ 15 Abs. 5 BNatSchG)	107
aa) Differenzierung nach Art der Zulassungsentscheidung	108
bb) Zulassungsentscheidung mit Gestaltungsspielraum	109
cc) Gebundene Entscheidung	111

dd) Bewertung	111
d) Fazit	112
3. Folge: Rücknahme der Kontrolldichte	112
4. Einzelanalyse	113
5. Bewertung	117
III. Europäischer Gebietsschutz	119
1. Auswahl und Abgrenzung von Natura-2000-Gebieten (§ 32 Abs. 1 S. 1 BNatSchG)	120
a) Verfahren der Unterschutzstellung	120
aa) FFH-Gebiete	121
bb) Vogelschutzgebiete	121
b) Herleitung des Beurteilungsspielraums	121
aa) Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	122
bb) Kriterien für die Auswahlentscheidung	123
(1) Vogelschutzrichtlinie	123
(2) FFH-Richtlinie	126
(3) Unzulässige Kriterien	130
(4) Bewertung	132
c) Reichweite des Beurteilungsspielraums	132
aa) Vogelschutzrichtlinie	132
bb) FFH-Richtlinie	136
d) Rücknahme der Kontrolldichte	137
aa) Vogelschutzrichtlinie	137
bb) FFH-Richtlinie	138
e) Bewertung	139
2. Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG)	140
a) Ablauf der Verträglichkeitsprüfung	141
b) Herleitung des Beurteilungsspielraums	141
aa) Unbestimmter Rechtsbegriff	142
bb) Sachgrund	143
cc) Reichweite	143
dd) Rechtsfolge: Rücknahme der Kontrolldichte	144
ee) Bewertung	144
c) Einzelanalyse	144
aa) Bestandserfassung	145
(1) Festlegung der charakteristischen Arten	145
(2) Praktische Ermittlung des Bestandes	146
(3) Bewertung	148
bb) Bestandsbewertung	149
(1) Zuordnung des Arteninventars zu Lebensraumtypen	149

(2) Bewertung des Erhaltungszustands	150
(3) Bewertung	151
cc) Auswirkungen auf den Erhaltungszustand: Erheblichkeit der Beeinträchtigung	152
(1) Vorgaben und Umsetzung der Rechtsprechung des EuGH ...	153
(2) Bewertungskriterium: günstiger Erhaltungszustand	155
(3) Einzelanalyse	156
(4) Bewertung	159
d) Bewertung	160
3. Abweichungsprüfung (§ 34 Abs. 3–5 BNatSchG)	160
a) Kohärenzsicherungsmaßnahmen	161
b) Herleitung des Beurteilungsspielraums	162
aa) Unbestimmter Rechtsbegriff	162
bb) Sachgrund	162
cc) Rücknahme der Kontrolldichte	164
c) Einzelanalyse	164
d) Bewertung	166
4. Bewertung	167
IV. Artenschutzrecht	167
1. Schutzsystem	169
2. Bestehen einer Einschätzungsprärogative	169
a) Grenze: Doppelfunktion des § 44 Abs. 1 BNatSchG	170
b) Voraussetzungen der Einschätzungsprärogative	171
c) Folge: Rücknahme der Kontrolldichte	174
d) Bedeutung der fachlichen Empfehlungen und Leitfäden	176
e) Fazit	178
3. Ausreichende Bestandsaufnahme und Ermittlungen	179
a) Unterschiede zum FFH-Gebietsschutz	180
b) Art, Umfang und Tiefe der Ermittlungen	182
aa) Allgemeines	182
bb) Zweigleisiges Vorgehen	184
cc) Maßstab praktischer Vernunft	187
c) Fazit	189
4. Zugriffsverbote (§ 44 Abs. 1 BNatSchG)	190
a) Tötungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG)	190
aa) Herleitung des Beurteilungsspielraums	191
bb) Einzelanalyse	196
(1) Räumliche Gegebenheiten	196
(2) Vermeidungsmaßnahmen	197
(3) Artsspezifische Merkmale	200

b) Störungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG)	201
c) Fazit	203
5. Ausnahmetatbestand (§ 45 Abs. 7 BNatSchG)	204
a) Herleitung des Beurteilungsspielraums	204
aa) Hinreichender Ausnahmegrund	204
bb) Zumutbare Alternative	205
cc) Betrachtung des Erhaltungszustands	206
b) Fazit	207
6. Bewertung	208
V. Fazit	212
1. Normative Ermächtigung	213
2. Unbestimmter Rechtsbegriff	214
3. Hinreichender Sachgrund	214
4. Reichweite	215
5. Ergebnis	215
E. Herausforderungen in der Praxis	218
I. Grundlagen und Problemstellung	218
1. Fachliche Herausforderungen	219
2. Rechtliche Herausforderungen	220
3. Zwischenergebnis	221
II. Lösungsmöglichkeiten	222
1. Legislative	222
a) Kennzeichnung im materiellen Recht	222
b) § 114a VwGO für Beurteilungsspielräume	224
c) Standardisierungen und Fachkonventionen	228
aa) Aktueller Bestand	229
bb) Inhalt und Vorteile	230
cc) Verbindlichkeit	231
dd) Nachteile	233
ee) Konkrete Möglichkeiten der Standardisierung	234
(1) Bereichsspezifische Standardisierungen: Bundeskompensa-	
tionsverordnung (§ 15 Abs. 7 S. 1 BNatSchG)	234
(2) Vorhabenspezifische Standardisierungen: Windenergie-	
erlasse	236
ff) Zwischenergebnis	238
2. Judikative	240
3. Exekutive	244
4. Gutachter	247
a) Person des Gutachters	247
b) Gutachten	249

5. Schaffen einer staatlichen Gutachtenstelle	250
a) Gutachtenstelle in den Niederlanden	251
b) Mögliche Ausgestaltung in Deutschland	251
c) Kritik	253
d) Zwischenergebnis	254
III. Fazit	255
F. Abschließende Bewertung	256
Literaturverzeichnis	262
Stichwortverzeichnis	287