

Anfrage Nr. 349 zu Klima- und Baumschutz im Kontext des § 2 EEG beim Ausbau von Dach-PV

Frage

Welche Konflikte mit dem Naturschutz kann es bei der Umsetzung von Dach-PV-Anlagen geben? In einigen Kommunen kommt es zu Anträgen von Immobilienbesitzenden auf das Fällen von Bäumen, weil diese eine geplante Dach-PV-Anlage beschatten würden und dem Ausbau der erneuerbaren Energien gemäß § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ein überragendes öffentliches Interesse zukomme. Sind entsprechende Fällgenehmigungen grundsätzlich zu erteilen, obwohl Bäume ihrerseits zahlreiche positive Funktionen erbringen?

Antwort

Das KNE spricht sich hinsichtlich des Photovoltaik-Ausbaus grundsätzlich dafür aus, vorrangig Dach- und Gebäudeflächen zu nutzen, um Gebiete im sog. Außenbereich zu schonen. Im besiedelten Bereich können Zielkonflikte zwischen dem Ausbau von Dach-PV und dem Schutz von Bäumen entstehen, wenn ein Baumschnitt bzw. eine Fällung zugunsten der PV-Anlage begehrt wird. Hierbei spielen die Belange des Klima- und Artenschutzes sowie der Energiegewinnung eine Rolle. § 2 EEG kann hier nicht zwangsläufig zu einem Automatismus für die Gewährung etwaiger Fällgenehmigungen führen. Denn gerade im besiedelten Bereich erfüllen Bäume eine Vielzahl an wichtigen Funktionen.

1. Fachliche Einschätzung

Wenn auch regional unterschiedlich ausgeprägt, sind Kommunen durch den Klimawandel grundsätzlich mit erhöhten Risiken wie Hitze, Trockenheit aber auch Starkregen, Sturzfluten und Hochwasser konfrontiert. Diese gefährden zunehmend sowohl die Infrastruktur als auch die Gesundheit der Bevölkerung.¹ In städtischen, regelmäßig stark versiegelten Bereichen gelten Grün- und Freiflächen daher als wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Klimaanpassung.² So wird im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) die Neupflanzung von Bäumen explizit als Maßnahme zum Klimaschutz auf Siedlungs- und Verkehrsflächen benannt.³

¹ UBA, Internetseite: Anpassung auf kommunaler Ebene, 2022, [Link zur Internetseite](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023).

² Hansen, R., Born, D., Lindschulte, K., Rolf, W., Bartz, R., Schröder, A., Born, D. (2018): Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung. BfN-Skripten 503. BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.). Bonn, Berlin. 155 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 19.06.2023).

³ BMUV, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz - Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023).

Bäume binden langfristig Kohlenstoff und sind damit natürliche CO₂-Speicher. Die Verdunstung der Bäume führt zur Abkühlung, wodurch das Lokalklima im Siedlungsbereich verbessert wird⁴ und positive Effekte auf das Herzkreislauf- und das Immunsystem der Menschen entstehen.⁵ Durch die Verschattung von Fassaden werden ggf. auch zusätzlich technisch zu deckende Kühlbedarfe von Gebäuden gemindert.⁶ Zusammenhängende Grünflächen sorgen für Kalt- und Frischluftschneisen mit großräumigeren Auswirkungen in der Stadt.⁷

Bäume binden Feinstaub über ihre Blattoberflächen und reduzieren somit die Luftverschmutzung im urbanen Raum.⁸ Ebenso wird die Lärmbelastung durch intakte Grünzüge reduziert, da sie den Abstand zwischen einer Lärmquelle und lärmexponierten Personen vergrößern, zudem werden Schallreflexionen durch die Baumkronen günstig beeinflusst.⁹

Auch der positive Effekt von Bäumen auf die psychische Gesundheit ist wissenschaftlich nachgewiesen. Durch das Natur- und Landschaftserlebnis werden Aufmerksamkeit und Konzentration erhöht. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass ein höheres Maß an Grün im Wohnumfeld zu einem geringeren Auftreten von Angststörungen, geringerem Stresserleben und weniger depressiven Symptomen bei den Anwohnenden führt.¹⁰ Zudem kommt Bäumen eine landschafts- bzw. ortsbildprägende Funktion zu, die die Zufriedenheit und die Identifikation mit der Wohnumgebung erhöht.¹¹

Stadtbäume sind darüber hinaus auch Lebensraum für zahlreiche Tierarten und tragen zu einer hohen, schützenswerten biologischen Vielfalt bei. Städte mit großem Nahrungsangebot sowie unterschiedlich strukturierten und vielfältig begrünter Flächen werden somit zum Ersatzlebensraum vieler Arten.¹²

Es ist daher unstrittig, dass gesunde Bäume aufgrund ihrer zahlreichen positiven Funktionen im Siedlungsbereich grundsätzlich erhalten werden sollten.¹³

2. Rechtliche Einschätzung

Es gibt verschiedene – und teilweise auch sehr heterogene – rechtliche Regelungen, die für den Schutz der Bäume herangezogen werden können.

⁴ BMUV, ebenda S. 40.

⁵ Hansen et al., ebenda S. 39.

⁶ Hansen et al., ebenda S. 54.

⁷ BMUV, ebenda S. 41.

⁸ Hansen et al., ebenda S. 70.

⁹ Claßen, T., Bunz, M. (2018): Einfluss von Naturräumen auf die Gesundheit – Evidenzlage und Konsequenzen für Wissenschaft und Praxis. Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 61 (6). S. 720–728. [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023).

¹⁰ Claßen, Bunz, ebenda S. 723.

¹¹ Hansen et al., ebenda S. 39.

¹² Hansen et al., ebenda S. 41.

¹³ Vertiefend sei auf folgenden Bericht von 2016 hingewiesen, der die vielfältigen Leistungen und Werte der Natur in urbanen Räumen beschreibt und Vorschläge zur besseren Berücksichtigung dieser Ökosystemleistungen in privaten und öffentlichen Entscheidungsprozessen enthält: Kowarik, I., Bartz, R., Brenck, M., Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016): Ökosystemleistungen in der Stadt – Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen Berlin, Leipzig. 300 S. [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023).

2.1 Naturdenkmal als Baumschutz

Der Schutz einzelner Bäume lässt sich über die Ausweisung als Naturdenkmal erwirken. Diese Möglichkeit bietet das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) über § 28. Auch Baumgruppen können durch dieses Instrument geschützt werden.¹⁴ Naturdenkmäler sind rechtsverbindlich festgesetzte Objekte bzw. Flächen, deren besonderer Schutz aus mindestens einem der in § 28 Abs. 1 BNatSchG genannten Gründe erforderlich ist.¹⁵ Das sind wissenschaftliche, naturgeschichtliche oder landeskundliche Gründe oder der Schutz wird aufgrund ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit begründet. § 28 Abs. 2 BNatSchG verbietet die Beseitigung des Naturdenkmals sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder sonstigen Veränderung führen können. Die Naturschutzgesetze der Länder bieten hierzu ihrerseits Entsprechungen bzw. weitere Konkretisierungen.¹⁶ Darüber hinaus sieht das Landesrecht Abweichungen von den Verboten aus Gründen der Verkehrssicherheit vor – wenn es also um die Gefährdung von Leib, Leben und Sachwerten geht.¹⁷

2.2 Besonderes Artenschutzrecht und Baumschutz

Einer Fällung beziehungsweise einem Kronenschnitt können auch die gesetzlichen Bestimmungen des besonderen Artenschutzrechts entgegenstehen. Dies ist der Fall, wenn der Baum besonders geschützten Arten einen Lebensraum bietet und diese dort beispielsweise ihre Nester haben. Eine Fällung könnte dann gegen das Verbot der Störung gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG und das der Zerstörung von Fortpflanzungs- und Lebensstätten von besonders geschützten Arten (das sind zum Beispiel alle europäischen Vogelarten) verstoßen, gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG. Allerdings kann das Störungsverbot die Fällung nur temporär, während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten, aufhalten, da nur zu diesen Zeiten von einer Störung ausgegangen wird. Zudem muss eine Störung, um als solche qualifiziert zu werden, erheblich sein, das heißt mit einer Verschlechterung der lokalen Population der Art einhergehen. Das Verbot der Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten wird gemäß § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 BNatSchG auch dann eingehalten, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Durch sogenannte CEF-Maßnahmen (continuous ecological functionality-measures, deutsch: Maßnahmen für eine dauerhafte ökologische Funktion) kann die ökologische Funktion aufrechterhalten werden, wenn der räumliche Bezug der vorgenommenen Maßnahme gegeben ist.

2.3 Kommunale Regelungen zum Baumschutz

Der Baumschutz ist auf kommunaler Ebene regelmäßig durch Baumschutzsatzungen bzw. Baumschutzverordnungen ausgestaltet. Diese kommunalen Regelungen, soweit sie denn vorhanden sind, enthalten Fällverbote, die in der Regel für bestimmte Baumarten (meist alle Laubbäume) ab einem gewissen Stammumfang das Entfernen, Zerstören oder Schädigen von Bäumen verbieten.¹⁸ Gleichzeitig sehen die Baumschutzsatzungen oder -verordnungen im Wege von Ausnahme-

¹⁴ Hendrichske/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 28 Rn. 8, 9.

¹⁵ Albrecht in Giesberts/ Reinhard BeckOK Umweltrecht 66. Ed 2020, BNatSchG § 28 Rn. 4.

¹⁶ Siehe z. B. §§ 9 Abs. 1 Nr. 5, 10 Abs. 6, 29 Abs. 1 Nr. 2 des Thüringer Naturschutzgesetzes oder auch §§ 13 Abs. 3, 18, des Sächsischen Naturschutzgesetzes.

¹⁷ Siehe z. B. § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. c) Baumschutzverordnung Berlin.

¹⁸ Es sind jedoch – je nach Satzung – gewisse Baumarten gänzlich von diesem Schutz ausgenommen, hier kann also ein Rückschnitt bzw. eine Fällung genehmigungsfrei erfolgen.

bzw. Befreiungsvorschriften jedoch Möglichkeiten vor, trotzdem eine Fällgenehmigung geschützter Bäume zu erlangen.

In manchen Baumschutzverordnungen wurde die Möglichkeit geschaffen, aus überwiegendem öffentlichen Interesse Bäume zu fällen.¹⁹ Der Begriff des „Überwiegens“ indiziert, dass eine Abwägung der etwaig widerstreitenden Interessen vorzunehmen ist. Obwohl es sich bei den Dach-PV-Anlagen um solche von Privatpersonen bzw. Unternehmen handelt, die deren wirtschaftlichem Interesse dienen, tragen die Anlagen auch zur Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele von Bund, Ländern und Kommunen bei. Daher liegen Errichtung und Betrieb von Dach-PV-Anlagen grundsätzlich im übergeordneten Interesse.²⁰ Durch § 2 S. 1 EEG ist dies nun als überragendes öffentliches Interesse festgelegt. Staatliche Behörden müssen das überragende öffentliche Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern nach § 2 S. 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) als vorrangigen Belang berücksichtigen.²¹

2.3.1 § 2 EEG überragendes öffentliches Interesse

Für die weitere Erörterung hilft ein Blick auf die Ausgestaltung des § 2 EEG, auch im Hinblick auf die Windenergie. Grundsätzlich und für alle Anlagen der erneuerbaren Energien soll der Naturschutz in der Abwägung das Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien nur in Ausnahmefällen überwinden können.²² Allerdings können andere öffentliche Interessen dem Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien dennoch entgegenstehen. Die Gesetzesbegründung zu § 2 EEG sieht eine besondere Gewichtung zugunsten der erneuerbaren Energien im planungsrechtlichen Außenbereich (ohne Ausschlussplanung) vor, um den besonderen Bedürfnissen der Windenergieplanung gerecht zu werden.²³ Öffentliche Interessen können den erneuerbaren Energien im Außenbereich ohne Ausschlussplanung daher nur entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.²⁴ Hiermit wird die besondere rechtliche Situation von Windenergie an Land adressiert, deren Ausbau fast ausschließlich im planerischen Außenbereich stattfindet und durch § 2 EEG gefördert werden soll. Allerdings ist die Situation beim Ausbau von Dach-PV eine andere, was gegen eine extensive Anwendung der Vorrangregel des § 2 EEG – wie sie für den Außenbereich mit Ausschlussplanung vorgesehen ist – sprechen könnte. Denn lediglich für die Windenergie an Land wurde mit Ausschlusswirkung geplant. Zudem dürfte sich eine Vielzahl von Immobilien, auf denen Dach-PV Anlagen installiert werden und bei denen es zu Konflikten mit dem Baumschutz kommen kann, vorrangig im Innenbereich befinden. Hieraus ließe sich ableiten, da beide Belange verfassungsrechtlichen Rang besitzen, dass der Baumschutz in einem theoretischen Konfliktfall sogar im Außenbereich einem Vorhaben entgegenstehen könnte. Steht der Baumschutz einem Vorhaben der erneuerbaren Energien im Innenbereich entgegen, dürfte er daher erst recht in der Abwägung zu beachten sein.

¹⁹ Vgl. § 5 Abs. 2 lit. d) der Musterbaumschutzsatzung NRW [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023) und § 5 Abs. 1 lit. e Baumschutzsatzung der Stadt Bielefeld [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 19.06.2023).

²⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1630, S. 159. Frühere Rechtsprechung hat dies grundsätzlich anders entschieden. Insbesondere wurde in der Stromerzeugung durch Solarenergie kein überwiegender Grund des Gemeinwohls gegenüber der Erhaltung geschützter Bäume gesehen. VG Weimar 10.1.2020 – 7 K 886/18, BeckRS 2020, 59395; VG Köln 21.1.2014 – 14 K 3986/11, BeckRS 2014, 48720; VG Regensburg 19.2.2008 – 4 K 07.455, BeckRS 2009, 36180.

²¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1630, S. 159.

²² Ebenda.

²³ Ebenda.

²⁴ Ebenda.

2.3.2 Verfassungsrechtsgüter gemäß Artikel 20a Grundgesetz

Als Pflanzen fallen Bäume unter den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen gemäß Artikel 20a Grundgesetz (GG). Wie der Klimaschutz, der ebenfalls Schutzgut des Artikel 20a GG ist, genießt also auch der Baumschutz Verfassungsrang.²⁵ Daher ist bei einem Zielkonflikt von Klima- und Baumschutz grundsätzlich für einen Ausgleich der kollidierenden Verfassungsrechtsgüter zu sorgen. Zudem entschied das Bundesverfassungsgericht in seinem vielbeachteten Klimaschutzbeschluss, dass Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, sondern im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen sei. Dabei nehme das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.²⁶ Vorliegend handelt es sich aber nicht um den Konflikt zweier unterschiedlicher Verfassungsrechtsgüter, sondern den Rechtsgütern kommt – mit dem Klimaschutz – dieselbe Zielsetzung zu. Aus dieser Situation ist es für den Innenbereich jedenfalls denkbar, dass, im Wege eines Umkehrschlusses zumindest, eine restriktivere Anwendung des Vorranges von erneuerbaren Energien erforderlich sein kann. Denn, ungezügelter bzw. den Zielkonflikt verschärfende Baumfällungen und Astschnitte können vom Gesetzgeber vernünftigerweise nicht gewollt gewesen sein und stehen wegen des aufgezeigten Stellenwerts von Naturschutz nicht unumstößlich im öffentlichen Interesse.

2.3.3 Den Konflikt ausgleichen

Die zuständige Behörde sieht sich heute gleichwohl mit einem erhöhten Begründungsaufwand konfrontiert, wenn sie das Interesse am Erhalt des Baumes über das am Ausbau der erneuerbaren Energien stellen möchte. Daher sollte vielmehr im Vorhinein für einen Ausgleich beider Belange gesorgt werden. Bäumen kommt – wie den Anlagen erneuerbarer Energien auch – eine klimaschützende Funktion zu. In der Praxis dürften besondere Herausforderungen darin bestehen, den Klimaschutzeffekt eines Baumes gegen die Energieeinbußen durch Verschattung aufzurechnen. Verschattung wirkt sich negativ auf den Energieertrag aus. Wobei klarzustellen ist, dass sich dieser Minderertrag in aller Regel auf die Amortisationszeit auswirkt und nicht die PV-Anlage in Gänze ihrer Funktion beraubt. Damit es für Immobilienbesitzende weiterhin möglichst attraktiv bleibt, eine PV-Anlage auf ihrem Dach zu installieren, sollte der Gesetzgeber hier für einen angemessenen Ausgleich sorgen. Ziel muss sein, den Ausbau von Dach-PV wirtschaftlich zu erleichtern und gleichzeitig den Schutz des Baumbestandes im städtischen Bereich zu gewährleisten.

3. Perspektive

Aus Sicht des KNE, ist hier der Gesetzgeber gefordert, denn wie dargelegt löst das geltende Recht den Zielkonflikt nicht zufriedenstellend auf. Denkbar wäre daher zum Beispiel, einen finanziellen Vergütungszuschlag für durch Baumbestand stark verschattete Dach-Anlagen anzulegen.²⁷ Alternativ ist es denkbar, Wechselrichter zu bezuschussen, die möglichst viele Solarpaneele einzeln ansteuern können. Denn bei günstigen Modellen bestimmt das schwächste Solarpaneel (das verschattete) den Gesamtenergieertrag des gesamten Strings²⁸. Darüber hinaus könnten auch

²⁵ Zum Begriff der natürlichen Lebensgrundlage s. Murswiek in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 29.

²⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, Leitsatz 2a.

²⁷ Zu bedenken ist hier insbesondere, dass Fällungen und Baumpflegemaßnahmen ebenfalls erheblichen finanziellen Aufwand mit sich bringen. Eine angemessene Anhebung der Einspeisevergütung böte sich beispielsweise an (§ 48 EEG). Die finanzielle und ökologische Gesamtbetrachtung könnte an dieser Stelle somit – dem Zielkonflikt entsprechend – beeinflusst werden.

²⁸ In Reihe geschaltete Solarpaneele.

übergreifende Konzepte entwickelt werden, in deren Rahmen geeignete Dachflächen identifiziert und im Wege der Beteiligung mehrerer Haushalte projiziert werden. Ein solches Vorgehen hätte Pilotcharakter und würde für einen Zubau auf besonders geeigneten Dächern sorgen bei gleichzeitiger Investitionschance und Beteiligung an den Gewinnen für die Bürgerinnen und Bürger, die sich eventuell die eigene Anschaffung einer PV-Anlage nicht leisten können. Nicht zuletzt bietet ein solches Vorgehen die Chance, die Akzeptanz für und die Teilhabe an der Energiewende weiter zu steigern.

Haftungsausschluss

Alle Angaben in diesem Dokument wurden nach bestem Wissen zusammengestellt. Sie geben den zum Antwortzeitpunkt aktuellen Kenntnisstand wieder. Das KNE schließt eine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen – außer für Fälle von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit – aus. Dies betrifft insbesondere die Haftung für eventuelle Schäden, die durch die Nutzung der Informationen entstehen.

Zitiervorschlag:

KNE (2023): Anfrage Nr. 349 zu Klima- und Baumschutz im Kontext des § 2 EEG beim Ausbau von Dach-PV. Antwort vom 22. Juni 2023.