

# Anfrage Nr. 347 zu sogenannten Öffnungsklauseln für PV-FFA und Agri-PV innerhalb von Landschaftsschutzgebieten

## *Frage*

Welche rechtlichen Anforderungen sind an sogenannte Öffnungsklauseln in Schutzverordnungen von Landschaftsschutzgebieten zu stellen, welche die Errichtung von PV-FFA oder Agri-PV-Anlagen innerhalb solcher Gebiete ermöglichen sollen?

## *Antwort*

### **Was ist die Ausgangssituation?**

Für die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) und Agri-PV-Anlagen<sup>1</sup> sind in aller Regel entsprechende Bebauungspläne aufzustellen sowie die Flächennutzungspläne anzupassen (siehe [KNE-PV-FFA im Außenbereich](#)). Dies liegt an der mangelnden Privilegierung solcher Anlagen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Vor dem Hintergrund der durch das Oster- und Sommerpaket eingeführten Anreizung von PV-FFA und Agri-PV-Anlagen, auch in Landschaftsschutzgebieten,<sup>2</sup> stellt sich die Frage nach der rechtlichen Einbettung dieser Anlagen. Denn allgemein dürften solche Vorhaben in vielen Fällen die Schutzziele (z. B. Landschaftsschutz, Erholungswert, Schutz von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten) der jeweiligen Schutzgebietsverordnung entgegenstehen, womit der Erlass eines Bebauungsplans nicht erforderlich und damit auch der Bau unzulässig wäre. Angesichts der erheblich gesteigerten Ausbauziele für PV-Anlagen besteht jedoch das starke Bedürfnis von Flächeneigentümern, Gemeinden und Projektierern nach rechtssicheren Möglichkeiten, dennoch entsprechende Anlagen naturverträglich in geschützten Gebieten zu errichten. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass Landschaftsschutzgebiete keineswegs immer „unberührte Naturparadiese“ sind. Vielmehr wird in weiten Teilen solcher Gebiete Land- und Forstwirtschaft betrieben, sodass oftmals von einer Kultur- und Erholungslandschaft gesprochen wird.<sup>3</sup> Um diese Flächenpotenziale zu nutzen, ohne ganze Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet auszugliedern oder gar das ganze Gebiet seines Schutzstatus zu berauben (vgl. [KNE-PV-FFA in Landschaftsschutzgebieten](#)), bieten Öffnungsklauseln eine justierbare Lösung für die Errichtung von PV-Anlagen in solchen Gebieten.

---

<sup>1</sup> Das sind PV-Anlagen, die auf derselben Fläche mit einer landwirtschaftlichen Nutzung kombiniert werden.

<sup>2</sup> Siehe hierzu z. B. die erhöhten Ausbauzahlen von 215 Gigawatt bis 2030 aus § 4 Nr. 3 EEG 2023, die vereinfachten Förderbedingungen für Agri-PV-Anlagen auf Acker- und Grünlandflächen, §§ 37, 48 EEG 2023 und die Erleichterungen für PV-Bürgerenergiegesellschaften im Sinne von §§ 3 Nr. 15 und 22 Abs. 3 EEG 2023.

<sup>3</sup> Albrecht in Giesberts/ Reinhardt BeckOK Umweltrecht, 63. Ed. 2022, BNatSchG, § 26 Rn. 36.

## Was sind Landschaftsschutzgebiete und welche naturschutzrechtlichen Anforderungen gelten dort?

Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Erforderlichkeit lässt sich anhand der Aufzählung innerhalb des § 26 BNatSchG konkretisieren.<sup>4</sup> Laut dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) gab es Ende 2019 fast 9.000 Landschaftsschutzgebiete, die mit rund 10 Millionen Hektar gut ein Viertel der Gesamtfläche Deutschlands einnahmen (einschließlich der 12 Seemeilen Zone „Küstenmeer“ in Nord- und Ostsee).<sup>5</sup> Grundsätzliche Zugänglichkeit und Nutzung (außer Bebauung) sind wesentliche Merkmale von Landschaftsschutzgebieten. Eine Bewirtschaftung in Form einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ist gemäß § 26 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 BNatSchG erlaubt. Es sind jedoch alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Neben Landschaftsschutzgebieten existieren unter anderem Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke. Darüber hinaus gibt es die übergeordnete Kategorie der Natura-2000-Gebiete. Diese Gebiete haben teilweise einen vergleichbaren, strengeren oder niedrigeren Schutzstatus (vgl. [KNE-Übersicht Schutzgebiete](#)).

Die konkrete und rechtsverbindliche Ausgestaltung von Landschaftsschutzgebieten erfolgt durch die Ausweisung in einer **Schutzverordnung** (SchuVO).<sup>6</sup> Diese SchuVO enthalten regelmäßig den Schutzgegenstand (Gebiet), den Schutzzweck, die notwendigen Ge- und Verbote sowie die erforderlichen weiteren Ermächtigungen gemäß § 22 BNatSchG. Regelmäßig enthält die SchuVO ein allgemeines Bauverbot, jedoch kann eine gewisse Bebauung aufgrund bereits enthaltener Ausnahme- oder Befreiungsvorschriften möglich sein. Dies wird als **relatives Veränderungsverbot** bezeichnet.<sup>7</sup> Im Vergleich zum sogenannten absoluten Veränderungsverbot (Naturschutzgebiet gem. § 23 BNatSchG oder Kernzone von Biosphärenreservaten gem. § 25 BNatSchG) ist demnach zumindest aus juristischer Sicht die Errichtung von PV-Anlagen nicht generell ausgeschlossen. Dennoch bedarf es einer tiefgreifenden Prüfung der naturschutzrechtlichen Anforderungen im Einzelfall. Dem entgegenstehen kann an dieser Stelle – in Abhängigkeit von der Anlagengröße – der Schutz von Lebensräumen (Tiere und Pflanzen) und der Landschaftsschutz.

## Wie könnte eine Öffnungsklausel ausgestaltet sein und welche rechtlichen Kriterien sind zu beachten?

Ausgehend von diesen Grundlagen kann es sich bei den Öffnungsklauseln um einen Absatz oder einen eigenen Paragraphen in der SchuVO handeln. Dies bleibt letztlich dem Ordnungsgeber überlassen, ändert jedoch an der rechtlichen Qualität, also der Rechtssicherheit der Klausel nichts. Vorab zunächst hier zwei Beispiele.

Beispiel 1:

---

<sup>4</sup> Z. B. Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter und Landschaft.

<sup>5</sup> Bundesamt für Naturschutz (BfN): Landschaftsschutzgebiete. [Link zur Internetseite](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022).

<sup>6</sup> Beachte jedoch abweichend die Festsetzung innerhalb von sog. Landschaftsplänen in NRW, Landesbüro der Naturschutzverbände NRW: Der Landschaftsplan in NRW. [Link zur Internetseite](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022).

<sup>7</sup> Albrecht, ebenda, BNatSchG § 26 Einführung.

*§ 7 Vorhaben in Bauleitplänen: Sollen in Bauleitplänen [...] (PV-Freiflächenanlagen und Agri-PV-Anlagen) dargestellt oder festgesetzt werden, so sind diese Darstellungen oder Festsetzungen mit dieser Landschaftsschutzgebietsverordnung vereinbar, wenn der Landkreis im Aufstellungsverfahren zum Bauleitplan erklärt, dass diese Einrichtungen an der im Bauleitplan bezeichneten Stelle dem Charakter und dem besonderen Schutzzweck dieser Verordnung nicht widersprechen.“<sup>8</sup>*

(Ergänzung in Klammern durch den Verfasser.)

Darüber hinaus bietet es sich an, durch einen Zusatz eine **Verknüpfung** mit etwaigen **Ausbauzielen** herzustellen. So gibt es unter anderem im Niedersächsischen Klimagesetz die Vorgabe, mindestens 0,47 Prozent der Landesfläche bis 2033 „für die Nutzung von solarer Strahlungsenergie zur Erzeugung von Strom durch Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Bebauungsplänen der Gemeinden“ auszuweisen.<sup>9</sup> Auf diesem Wege lässt sich eine gewisse Begrenzung erreichen, damit das Landschaftsschutzgebiet nicht unnötig mit PV-Anlagen „überladen“ wird. Denn eine uferlose Errichtung von PV-Anlagen käme im Ergebnis einer Aufhebung des Schutzgebiets gleich.

Beispiel 2: Es bietet sich zudem folgende Formulierung an:

*§ 1 Abs. 2: „Die Flächen innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 des Bundesbaugesetzes und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des § 34 des Bundesbaugesetzes sind nicht Bestandteile des Landschaftsschutzgebietes.“<sup>10</sup>*

Diese zweite Alternative bietet den Vorteil, dass sie in ihrer Wirksamkeit bereits höchstrichterlich bestätigt wurde.<sup>11</sup> Hier böte sich ebenfalls die Ergänzung einer Verknüpfung mit etwaigen Flächenzielen, wie bei dem ersten Beispiel, an. Zudem müsste die Klausel noch in ihrem Anwendungsbereich eingeeengt werden, sodass von der Öffnung ausschließlich PV-FFA und Agri-PV profitieren. Die erfassten Bebauungspläne dürften daher einzig der Verwirklichung solcher Anlagen dienen.

Hingewiesen sei darauf, dass die Verwendung von Öffnungsklauseln innerhalb von Landschaftsschutzgebieten durchaus substantielle **Kritik** ausgelöst hat. Argumente hierfür sind: eine dadurch fehlerhaft werdende Schutzgüterabwägung, die mangelnde Bestimmtheit des Schutzgebiets – daher drohende Nichtigkeit der SchuVO – und eine Umgehung der Zuständigkeit des Ordnungsgebers.<sup>12</sup> Dies fußt auf der Überlegung, dass bei der Verwendung solcher Öffnungsklauseln rechtliche Anforderungen zu beachten sind.

---

<sup>8</sup> Vgl. Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Untereichsfeld“ für die Stadt Duderstadt usw. vom 11.05.2005, [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022).

<sup>9</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. 3 Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels. [Link zur Internetseite](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022).

<sup>10</sup> Vgl. Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Rheinheinisches Rheingebiet“ vom 17.03.1977. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022).

<sup>11</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 17.08.2002 – 8 C 11279/01, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 20.05.2003 – 4 BN 57.02. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022)..

<sup>12</sup> Vgl. Fischer-Hüftle, P. (2003): Zum Verhältnis von Landschaftsschutzverordnung und Bebauungsplan. Natur und Recht 2003, S. 127 ff.; Ell, M. (2004): „Öffnungsklausel“ in Landschaftsschutzverordnung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 23 (2), S. 182-183.; Weitzel, W., Baum, M. (2004): Rückweichklauseln in Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen bundesrechtskonform? Natur und Recht 26 (8), S. 511-513.

Grundsätzlich ist eine Bauleitplanung in bestehenden Schutzgebieten nur möglich, wenn dabei der SchuVO nicht widersprochen wird.<sup>13</sup> Ein solcher Widerspruch würde der Genehmigungsfähigkeit des Bebauungsplans entgegenstehen (§§ 6 Abs. 2 i. V. m. 10 Abs. 2 S. 2 BauGB). Eine mögliche Planung in die Befreiungslage hinein findet jedenfalls dann ihre Grenzen, wenn dadurch die SchuVO des Landschaftsschutzgebietes an **Funktion** einbüßen würde.<sup>14</sup>

Für die **Bestimmtheit** der Öffnungsklausel ist zunächst an verfassungsrechtliche Grundlagen anzuknüpfen. Aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz ergibt sich, dass im Lichte der Rechtssicherheit, die Gebote der Rechtsklarheit und ausreichenden Bestimmtheit aller Rechtsvorschriften gewährleistet sein müssen.<sup>15</sup> Das Bestimmtheitsgebot findet seine Grenzen und ist somit verletzt, wenn eine willkürliche Handhabung der Norm möglich wird.<sup>16</sup> Für den zu erlassenden Bebauungsplan gelten dieselben Maßstäbe.<sup>17</sup>

Aus der bereits angesprochenen Erforderlichkeit der SchuVO für ein Landschaftsschutzgebiet lassen sich Schlussfolgerungen für die zugrundeliegende **Abwägung** treffen. Im Zusammenspiel mit § 20 Abs. 2 und § 2 Abs. 3 BNatSchG ergibt sich, dass hierfür die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betreffenden Fläche maßgeblich ist.<sup>18</sup> Demgegenüber stehen regelmäßig Interessen der Grundstückseigentümer (Art. 14 Grundgesetz) und solche des Staates bzw. der Öffentlichkeit.<sup>19</sup> Hier kommt es durchaus zu Zielkonflikten, da einerseits Klimaschutz (Ausbau erneuerbarer Energien) und andererseits Umwelt- und Naturschutz kollidieren. Aus Sicht des Ordnungsgebers genügt es, wenn diese Interessen generell berücksichtigt wurden und in ihrer Ausgestaltung eine Würdigung im konkreten Einzelfall ermöglichen.<sup>20</sup> So hat der Ordnungsgeber hierbei einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – Recht der kommunalen Selbstverwaltung).

Besonders hinzuweisen ist auf die Möglichkeit zur Erhaltung des Schutzzwecks trotz PV-Bebauung, gewisse **Puffer- und Randzonen** mit aufzunehmen.<sup>21</sup> Dazu bietet sich die Erstellung von Empfindlichkeitskarten an.<sup>22</sup> Überdies kann hier die baurechtliche Abwägung zu einem anderen Ergebnis als die naturschutzrechtliche kommen. Daher darf durch die Öffnungsklausel die Unterschützstellung des Landschaftsschutzgebiets im Ergebnis nicht ins Leere laufen.<sup>23</sup>

---

<sup>13</sup> BVerwG, Urt. v. 07.06.2001 – 4 CN 1/01, NVwZ 2001, 1280 (1281).

<sup>14</sup> Müller, M. H. (2005): Zur Zulässigkeit von Öffnungsklauseln in Landschaftsschutzgebieten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 24 (5), S. 526-528.

<sup>15</sup> Antoni in Hömig/ Wolff, Grundgesetz, 13. A. 2022, Art. 20 Rn. 11 f.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. vom 6. Juni 1989 – 1 BvR 921/85 – BVerfGE 80, 137-170 „Reiten im Walde“; BVerwG, Beschl. vom 20. August 1997 – 8 B 170/97 – BVerwGE 105, 144-153.

<sup>17</sup> Für den jeweils zu erlassenden Bebauungsplan gelten insoweit die allgemeinen Anforderungen an diesen aus dem BauGB. Das Verhältnis zum (lediglich vorbereitenden) Flächennutzungsplan ist indes nicht geklärt, das Entwicklungsgebot aus § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB kann jedoch auf diesem Wege grundsätzlich berücksichtigt werden. Probleme entstehen zudem dann, wenn es sich um Flächen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 1 BauGB) handelt – hier dürfte es regelmäßig an der hinreichend bestimmbareren Abgrenzung zum Landschaftsschutzgebiete mangeln, vgl. Müller, ebenda, S. 527.

<sup>18</sup> BVerwG, Urt. v. 05.02.2009 – 7 CN 1/08, NVwZ 2009, 719 Rn. 30.

<sup>19</sup> Vgl. VGH Mannheim Beschl. v. 09.05.1995 – 5 S 2153/94, NVwZ-RR 1996, 17.

<sup>20</sup> OVG Münster, Urt. v. 19.01.2001 – 8 A 2049/99, NVwZ 2001, 1179 (1180).

<sup>21</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 22.07.1988 – 20 A 793/87, NVwZ-RR 1989, 403.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu den Europäische Kommission Leitfaden: The wildlife sensitivity mapping manual – Practical guidance for renewable energy planning in the European Union. 234 S. Link zum Dokument (letzter Zugriff: 15.12.2022).

<sup>23</sup> Müller, ebenda, S. 528.

Letztlich liegen die **Zuständigkeiten** für den Erlass bzw. die Anpassung der SchuVO und den Erlass eines Bebauungsplans oftmals bei unterschiedlichen Behörden. Damit nicht eine unzuständige Behörde eine (dann) unwirksame SchuVO-Änderung vornimmt, ist die rechtliche Konstruktion diejenige einer Vorrangregelung zugunsten des Bauplanungsrechts in den betreffenden Gebieten.<sup>24</sup> Um dies auch im Sinne des Bestimmtheitsgrundsatzes rechtssicher auszugestalten, sollte die beabsichtigte Rechtswirkung einer Vorrangregelung (im Gegensatz zu einer Ausgliederung der Fläche aus dem Landschaftsschutzgebiet – dann Zuständigkeitsverstoß) ausdrücklich in die Öffnungsklausel aufgenommen werden. Dies könnte beim obigen Beispiel Nr. 2 ansonsten für Unklarheit sorgen. Eine Klarstellung könnte zum Beispiel lauten:

*„Diese Regelung ist im Sinne einer Vorrangregelung zugunsten des jeweiligen Bebauungsplans zu verstehen und lässt den Gebietsumfang sowie die Grenzen des Landschaftsschutzgebiets unangetastet.“*

Um die **Rechtssicherheit** einer Öffnungsklausel in der Praxis zu erhöhen und die Handhabung zu vereinfachen, bietet sich die parallele Erstellung einer „groben“ Zonierung an, die jedoch unterhalb der Schwelle des § 22 Abs. 1 S. 3 BNatSchG bleiben kann. Eine „echte“ Zonierung im Sinne dieser Norm geht mit einem erheblichen administrativen, zeitlichen und finanziellen Aufwand einher, den viele Verordnungsgeber bzw. Gemeinden scheuen werden. Eine „grobe“ Zonierung mit Ausweisung der besonders sensiblen und schützenswerten Flächen, die keinesfalls für PV-Anlagen verwendet werden sollten, dürfte somit eine erhebliche praktische Hilfe für den Erlass der späteren Bebauungspläne darstellen. Überdies dürfte somit Projektierern eine weitere Orientierung über potenzielle Flächen bereitstehen, die jedoch Ausnahmen und Abweichungen im Einzelfall nicht prinzipiell ausschließt.

Trotz der oben aufgeführten bestätigenden Rechtsprechung bleibt bei der Verwendung von Öffnungsklauseln dennoch ein rechtliches Risiko erhalten. Aufgrund der dargestellten, weit aufgefächerten rechtlichen Anforderungen kann nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ein Gericht nicht zu einer gegenteiligen Einschätzung kommt. Insbesondere die Auswirkung des überragenden öffentlichen Interesses von erneuerbaren Energien im neuen § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (siehe [KNE-Podcast: Die Erneuerbaren und das überragende öffentliche Interesse](#)“ und [KNE-Wortmeldung: Zum Grundsatz des „überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit“](#)) und die gleichzeitig stattfindende Biodiversitätskrise haben die Karten neu gemischt.

### **Welche Auswirkungen sind für den Arten- und Naturschutz zu erwarten?**

Einzuschätzen bleibt noch, welche Auswirkungen von Öffnungsklauseln in Landschaftsschutzgebieten und dem subsequenten Bau von PV-FFA und Agri-PV auf den Arten- und Naturschutz zu erwarten sind. Der relativ geringe Schutzstatus von Landschaftsschutzgebieten im Vergleich zu anderen Schutzgebieten ist zunächst in Erinnerung zu rufen. Zusätzlich bestehen schon jetzt breite Privilegien der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft in Landschaftsschutzgebieten (§§ 26 Abs. 2, 5 Abs. 1 BNatSchG).<sup>25</sup> Daher ist eine Vorbelastung dieser Gebiete oftmals vorhanden. Diese Vorbelastung bestimmt daher die Ausgangsperspektive auf die Vor- und Nachteile.

---

<sup>24</sup> Müller, ebenda, S. 528.

<sup>25</sup> Diese Privilegien sind ihrerseits diskussionsbedürftig – sollen jedoch nicht Teil der hiesigen Betrachtung sein, vgl. Wolf, R. (2022): Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität, Teil 1. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 33 (3), S. 131-140 und Wolf, R. (2022): Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Bio-diversität, Teil 2. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 33 (4), S. 195-207.

Zu den **potenziellen Vorteilen** einer Öffnungsklausel zählen unter anderem der Beitrag zu einer dekarbonisierten Energiegewinnung und damit zum Klimaschutz, was letztlich auch dem Schutz der Biodiversität zugutekommt. Durch den gezielten Ausbau von PV-Anlagen könnte somit im Zweifel ein größerer Beitrag geleistet werden, als Landschaftsschutzgebiete durch ihre momentane Flächennutzung bereitstellen. Obendrein kann sogar die Artenvielfalt durch entsprechende Anlagengestaltung nachhaltig erhöht werden (siehe [KNE-Publikation: Wie sie Artenschutz in Solarparks optimieren](#); [KNE-Publikation: Kriterien und Hinweise zur naturverträglichen Gestaltung von PV-FFA](#)). Auch die Bodenqualität von intensiv genutzten Flächen kann sich unter PV-Anlagen nachhaltig verbessern. Ferner bietet die Neubetrachtung von Landschaftsschutzgebieten hinsichtlich der Nutzung durch Erneuerbare-Energien-Anlagen die Chance, eine ganzheitliche Betrachtung der geschützten Gebiete vorzunehmen und Synergieeffekte durch naturverträgliche Gestaltung möglichst sinnvoll umzusetzen. Darüber hinaus könnten PV-Anlagen sog. „sichere Häfen“ für bestimmte Maßnahmen bieten. Die Gemeinden können in den aufzustellenden Bebauungsplänen (oder in einem städtebaulichen Vertrag) naturschützende Kriterien (Konzepte) für die Errichtung der PV-Anlagen festlegen (§ 6 Abs. 4 EEG 2023).

Auf der Seite der **möglichen Nachteile** ist zuvorderst die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu nennen. Große PV-Anlagen können durchaus als „Störkörper“ in der gewohnten Umgebung wahrgenommen werden. Durch geschickte Standortwahl der PV-Anlagen kann jedoch zum einen das Landschaftsbild weitgehend geschont werden. Zum anderen muss die Frage diskutiert werden, ob eine Agrarlandschaft aus (oftmals) Ackerflächen durch die Ergänzung von PV-Anlagen so wesentlich verändert wird, dass dies als nicht mehr hinnehmbar erscheint. Dies ist unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung zu beantworten. Hinzu tritt der mögliche Verlust von wertvollen Habitaten durch Zerschneidung von Wildpfaden (Einzäunung) und durch Errichtung der PV-Anlagen im Allgemeinen (siehe [KNE-naturverträgliche Standortwahl für PV-FFA](#)). Insbesondere biodiversitätsreiches Ackerland, umweltsensibles Grünland, FFH- und Vogelschutzgebiete wären stark betroffen und sollten daher grundsätzlich nicht für PV-Anlagen genutzt werden.

## **Fazit**

Öffnungsklauseln in die Schutzverordnungen von Landschaftsschutzgebieten aufzunehmen, bietet grundsätzlich eine gute rechtliche Möglichkeit, PV-Anlagen in Landschaftsschutzgebieten zu verwirklichen. Dies ist jedenfalls, gegenüber einer Ausgliederung der betreffenden Fläche aus dem Landschaftsschutzgebiet zu bevorzugen, weil diese damit dem besonderen Naturschutz nicht nahezu unwiederbringlich verloren geht. Darüber hinaus ist es dann auch nicht mehr notwendig für jede einzelne Anlage eine Ausnahme oder Befreiung zu erteilen. Ein weiterer Vorteil ist die ganzheitliche Betrachtung und ggf. Neubewertung des Landschaftsschutzgebiets. Eine Herausforderung wird es sein, die Öffnungsklausel anhand der dargestellten rechtlichen Kriterien rechtssicher zu formulieren. Ein Rest an Rechtsunsicherheit lässt sich derzeit vermutlich noch nicht gänzlich verhindern. Andererseits gibt es schon höchstrichterlich bestätigte Beispiele und auch die Urteile selbst liefern bereits zusätzliche wertvolle Hinweise. Generell ist wohl davon auszugehen, dass ein hoher naturschutzfachlicher Standard sowie eine angemessene Beteiligung der betroffenen Bevölkerung das Gelingen und die Akzeptanz von entsprechenden PV-Anlagen sichern kann.

Falls diese Punkte beachtet werden, sieht das KNE Potenzial für schnell wirksame Synergieeffekte zwischen Klima- und Biodiversitätsschutz. Nicht unerwähnt soll bleiben, dass Gemeinden sich durch die Beteiligung an solchen PV-Anlagen finanzielle Einnahmen erschließen können.<sup>26</sup> Oberstes Credo muss es sein, die Schnittmenge dieser Vorteile zu optimieren. Nur mit dieser Perspektive, die kürzlich auf EU-Ebene bestärkt wurde, können die Klima-, Biodiversitäts- und Energiekrisen gleichzeitig behandelt werden.<sup>27</sup>

## Literaturverzeichnis

- Ell, M. (2004): „Öffnungsklausel“ in Landschaftsschutzverordnung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 23 (2), S. 182-183.
- Europäische Kommission (2020): The wildlife sensitivity mapping manual – Practical guidance for renewable energy planning in the European Union. 234 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 15.12.2022).
- Fischer-Hüftle, P. (2003): Zum Verhältnis von Landschaftsschutzverordnung und Bebauungsplan. Natur und Recht 2003, S. 127 ff.
- Giesberts, L., Reinhardt, M. (2022): BeckOK Umweltrecht. Beck'scher Online-Kommentar. 63. C.H. Beck-Verlag, München.
- Hömig, D., Seifert, K.-H. (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 13. Auflag. Nomos Verlag, Baden-Baden. 1038 S.
- Müller, M. H. (2005): Zur Zulässigkeit von Öffnungsklauseln in Landschaftsschutzgebieten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 24 (5), S. 526-528.
- Rat der Europäischen Union (2022): Preparations for the 27th Conference of the Parties (COP 27) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) – Council conclusions v. 24.10.2022. [Link zum Dokument](#) (Letzter Zugriff: 16.12.2022).
- Weitzel, W., Baum, M. (2004): Rückweichklauseln in Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen bundesrechtskonform? Natur und Recht 26 (8), S. 511-513.
- Wolf, R. (2022): Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität, Teil 1. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 33 (3), S. 131-140
- Wolf, R. (2022): Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität, Teil 2. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 33 (4), S. 195-207.

---

<sup>26</sup> Vgl. § 6 EEG 2023.

<sup>27</sup> Vgl. EU Council Conclusions für den COP 27 v. 24.10.2022. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 16.12.2022): "...climate change and biodiversity crises, desertification, pollution, as well as land, water and ocean degradation are strongly interconnected and reinforce each other, and STRESSES that they can only be successfully addressed in a coherent approach that comprises mutually beneficial strategies, with strong social and environmental safeguards, including nature-based solutions...".



## **Gerichtliche Entscheidungen**

BVerwG, Beschluss vom 20. Mai 2003 – 4 BN 57.02.

BVerwG, Urteil vom 07. Juni 2001 – 4 CN 1/01, NVwZ 2001, 1280 (1281).

BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989 – 1 BvR 921/85, BVerfGE 80, 137-170.

BVerwG, Beschluss vom 20. August 1997 – 8 B 170/97, BVerwGE 105, 144-153.

BVerwG, Urteil vom 05. Februar 2009 – 7 CN 1/08, NVwZ 2009, 719 Rn. 30.

OVG Münster, Urteil vom 19. Januar 2001 – 8 A 2049/99, NVwZ 2001, 1179 (1180).

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. August 2002 – 8 C 11279/01.

VGH Mannheim Beschluss vom 09. Mai 1995 – 5 S 2153/94, NVwZ-RR 1996, 17

VGH Mannheim, Urteil vom 22. Juli 1988 – 20 A 793/87, NVwZ-RR 1989, 403.

## **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.

## **Zitervorschlag:**

KNE (2022): Anfrage Nr. 347 zu Anfrage Nr. 035 zu sogenannten Öffnungsklauseln für PV-FFA und Agri-PV innerhalb von Landschaftsschutzgebieten. Antwort vom 16. Dezember 2022.