



# Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz



StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München

Unser Zeichen  
62d-U8685.2-2022/49-69

## **Hinweise zum Umgang mit natur- und artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen bei der Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

*Stand: Dezember 2023*

Wie in den Hinweisen des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr zur bauplanungsrechtlichen Behandlung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen erläutert (siehe [Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit | Energie-Atlas Bayern](#)), ist zu unterscheiden zwischen einerseits Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA), die auf der Grundlage einer gemeindlichen Bauleitplanung errichtet werden (siehe nachfolgend unter 1.) und andererseits PV-FFA, die baurechtlich privilegiert im Außenbereich zulässig sind (siehe nachfolgend unter 2.).

### **1. Hinweise zu naturschutzrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit gemeindlicher Bauleitplanung**

Siehe hierzu auch die Planungshilfen p 20/21, Seite 35 ff ([Städtebau | StMB](#)).

**Standort**  
Rosenkavalierplatz 2  
81925 München

**Öffentliche Verkehrsmittel**  
U4 Arabellapark

**Telefon/Telefax**  
+49 89 9214-00 /  
+49 89 9214-2266

**E-Mail**  
[poststelle@stmuv.bayern.de](mailto:poststelle@stmuv.bayern.de)  
**Internet**  
[www.stmuv.bayern.de](http://www.stmuv.bayern.de)

Naturschutzrechtlich können im Zusammenhang mit der Errichtung von PV-FFA insbesondere nationale naturschutzrechtliche Schutzgebiete (vor allem Landschaftsschutzgebiete), gesetzlich geschützte Biotop und artenschutzrechtliche Vorgaben von Bedeutung sein. Andere naturschutzrechtliche Vorgaben können je nach Einzelfall betroffen sein. Diese Hinweise sind insofern nicht abschließend.

#### **a. Nationale naturschutzrechtliche Schutzgebiete, vor allem Landschaftsschutzgebiete**

Nationale naturschutzrechtliche Schutzgebiete gemäß § 20 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) werden in der Regel durch Verordnung oder Erklärung unter Schutz gestellt. Die jeweiligen Verordnungen beziehungsweise Erklärungen sind in den Bauleitplanungen zu beachten und gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 beziehungsweise § 9 Abs. 6 Baugesetzbuch (BauGB) nachrichtlich zu übernehmen.

In Naturschutzgebieten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. PV-FFA kommen hier in der Regel nicht in Betracht.

In Landschaftsschutzgebieten sind alle Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Das bedeutet, dass die Errichtung baulicher Anlagen im Landschaftsschutzgebiet grundsätzlich erlaubnispflichtig ist. Die Erlaubnis kann nur erteilt werden, wenn im Einzelfall der Schutzzweck der Verordnung nicht entgegensteht und der Charakter des Gebiets nicht verändert wird. Kann eine Erlaubnis nicht erteilt werden und ist eine Ausnahme nach der Schutzgebietsverordnung nicht einschlägig, sind die Voraussetzungen einer Befreiung gemäß § 67 BNatSchG zu prüfen.

#### **Hineinplanen in die Befreiungslage**

Die Aufstellung von Bauleitplänen in Landschaftsschutzgebieten kann, auch wenn ein Bauverbot besteht, im Einzelfall in Betracht kommen, wenn nach der jeweiligen Verordnung eine Befreiung hiervon möglich ist, weil objektiv eine Befreiungslage vorliegt und deshalb von einer Überwindung der Verbotsregelung ausgegangen werden kann (vergleiche Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 m. w. N.).

Natur- beziehungsweise artenschutzrechtliche Verbotstatbestände betreffen zwar – als Handlungsverbote – an sich nicht unmittelbar das Bauleitplanverfahren, sondern erst – nachgelagert – die konkrete Vorhabensrealisierung im Vollzug des Bauleitplans (zum Beispiel

im Baugenehmigungsverfahren). Aus dem Gebot der Erforderlichkeit der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) hat die Rechtsprechung aber eine Prüfpflicht bereits im Stadium der Bauleitplanung dahingehend abgeleitet, ob dem späteren Planvollzug unüberwindbare (umweltrechtliche) Hindernisse entgegenstehen; solche Bauleitpläne wären nämlich „vollzugsunfähig“ und damit unwirksam. Solche Hindernisse sind dann nicht anzunehmen, wenn eine sogenannte Ausnahme- oder Befreiungslage vorliegt oder im Rahmen der Vorhabenverwirklichung geschaffen werden kann (sogenanntes „Hineinplanen in eine Ausnahme- oder Befreiungslage“; siehe hierzu: Planungshilfen p 20/21, Seite 33 ff; dort auch zur – gesonderten – Behandlung von planungsfeststellungersetzenden beziehungsweise vorhabenbezogenen Bebauungsplänen mit jeweils höherem Konkretisierungsgrad).

Hierzu sind bereits auf der Planungsebene die objektiven Voraussetzungen einer Befreiung nach § 67 BNatSchG zu prüfen. Eine Befreiungslage liegt insbesondere dann nicht vor, wenn die jeweilige Schutzgebietsverordnung durch die nach dem Bebauungsplan zulässigen Veränderungen des Schutzgebiets beziehungsweise durch die zu errichtende PV-FFA (teilweise) „funktionslos“ werden würde. Eine Befreiungslage setzt deshalb voraus, dass das Schutzgebiet in seiner Substanz unberührt bleibt und der Schutzzweck auch weiterhin erreicht werden kann.

Ist die Grenze der Funktionslosigkeit gewahrt, kann eine Befreiung unter den Voraussetzungen des § 67 BNatSchG erteilt werden, insbesondere wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist oder eine unzumutbare Belastung vorliegt (§ 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Funktion einer Befreiung nach § 67 BNatSchG darin besteht, Lösungen für rechtliche Unausgewogenheiten zu bieten, die sich bei Normanwendung auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls ergeben. Eine naturschutzrechtliche Befreiung kommt deshalb nur in Betracht, wenn ein atypischer Sonderfall vorliegt (vergleiche Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.03.1998, 4 A 7/97). Dies muss im Einzelfall mit Blick auf das konkret betroffene Vorhaben und die konkret betroffene Schutzgebietsverordnung beurteilt werden. Dabei müssen insbesondere die Annahmen, die der Abwägungsentscheidung bei Ausweisung des Gebiets zugrunde lagen, berücksichtigt werden (vergleiche Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 12.10.2022, 10 S 2903/21).

Bei der Prüfung der Befreiung ist § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu berücksichtigen, nach dem die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in

die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Laut Gesetzesbegründung sollen die erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen unter anderem im Naturschutzrecht nur in Ausnahmefällen überwunden werden. Hierbei kommt es auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an; ein absoluter Vorrang der erneuerbaren Energien besteht nicht. Hierzu wird im Übrigen auf das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 24.02.2023 (K28c-U8700-2022/38-8) verwiesen.

### **Alternativen zum Hineinplanen in die Befreiungslage**

In Landschaftsschutzgebieten, auch in Form von ehemaligen Schutzzonen in Naturparken, kann der Konflikt zwischen dem jeweiligen Schutzgebiet und der Nutzung von PV-FFA gegebenenfalls auch durch eine Anpassung der Schutzgebietsverordnung gelöst werden. Empfohlen wird die Einführung eines Zonierungskonzepts, das geeignete Standorte für die Errichtung von PV-FFA ausweist. Zuständig für die Erarbeitung von Zonierungskonzepten sind die für den Erlass der jeweiligen Schutzgebietsverordnung zuständigen Gebietskörperschaften. Der Verordnungsgeber hat durch eine entsprechende Änderung der Verordnung die Möglichkeit, die Errichtung von PV-FFA im Landschaftsschutzgebiet gezielt so zu lenken, dass die Schutzwirkung des Landschaftsschutzgebiets insgesamt erhalten bleibt. Der Verordnungsgeber hat damit ein Steuerungsinstrument, um die Errichtung von PV-FFA und Naturschutzbelange in Einklang zu bringen.

Die Herausnahme der Fläche aus dem Landschaftsschutzgebiet ist dagegen in der Regel kein geeignetes Mittel, um Konflikte mit dem Inhalt der Landschaftsschutzgebietsverordnung zu lösen. Die mit der Errichtung der Anlage verbundene Beeinträchtigung, insbesondere des Landschaftsbildes, bleibt dabei bestehen. Dies gilt auch für die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf benachbarte Flächen, die innerhalb des Landschaftsschutzgebiets verbleiben. Darüber hinaus besteht insbesondere bei wiederholten Herausnahmen die Gefahr, dass es zu einer Zersplitterung des Schutzgebiets kommt. Deshalb sollten Herausnahmen zur Ermöglichung von Photovoltaikanlagen allenfalls in für die Substanz des Schutzgebiets nachrangigen Bereichen erfolgen (zum Beispiel randliche Erweiterung).

### **b. Gesetzlich geschützte Biotop**

Gemäß § 30 Abs. 2 BNatSchG, Art. 23 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) sind Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung gesetzlich geschützter Biotop führen können, verboten. § 30 Abs. 2 BNatSchG, Art. 23 Abs. 1

BayNatSchG listen die geschützten Biotope auf. Im Regelfall sollte durch eine Aussparung der Biotopflächen deren Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung vermieden werden können.

Ist hingegen die Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung durch eine PV-FFA nicht zu vermeiden, kann auf Antrag der Gemeinde nach § 30 Abs. 4 BNatSchG vor Aufstellung des Bebauungsplans über eine Ausnahme oder Befreiung entschieden werden. Für die Erteilung einer Ausnahme oder einer Befreiung müssen im jeweiligen Einzelfall die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 3 BayNatSchG, beziehungsweise des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG vorliegen. Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist § 2 EEG zu berücksichtigen.

### **c. Artenschutz**

Es wird zwischen besonders geschützten Arten, die nicht europarechtlich geschützt sind, einerseits und europarechtlich geschützten Arten andererseits differenziert. Die Berücksichtigung des Artenschutzes erfolgt bei Arten, die nicht europarechtlich geschützt sind, ausschließlich im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Eingriffsregelung (vergleiche § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, § 1a Abs. 3 BauGB) und damit letztlich in der baurechtlichen Abwägung (vergleiche § 44 Abs. 5 Satz 5 BNatSchG).

Anders verhält es sich dagegen bei europarechtlich geschützten Arten. Diese sind nicht der Abwägung zugänglich. Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote im Sinne von § 44 Abs. 1 BNatSchG sind hier zwingend zu beachten. § 44 Abs. 5 BNatSchG sieht Erleichterungen bei den artenschutzrechtlichen Verboten für Vorhaben im Sinne von § 18 Abs. 2 S. 1 BNatSchG vor. Unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG ist die Erteilung einer einzelfallbezogenen Ausnahme von den Verboten des § 44 BNatSchG möglich. Daneben kann im Einzelfall eine Befreiung nach § 67 Abs. 2 BNatSchG von den Verboten des § 44 BNatSchG erteilt werden. Sowohl bei der Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG als auch bei der Befreiung nach § 67 Abs. 2 BNatSchG ist § 2 EEG zu berücksichtigen.

### **d. Fazit**

Zusammenfassend ist es für die kommunale Praxis insoweit geboten, unter möglichst frühzeitiger Beteiligung der örtlich zuständigen Naturschutzbehörde zu klären, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Bauleitplanung möglich ist, also sichergestellt werden kann, dass der Bauleitplan nicht wegen eines arten- beziehungsweise naturschutzrechtlichen Verbots vollzugsunfähig und damit unwirksam sein wird.

## **2. Beachtung naturschutzrechtlicher Vorgaben bei baurechtlich privilegierten PV-FFA**

Im Falle von bauplanungsrechtlich privilegierten PV-FFA sind die im jeweiligen Einzelfall einschlägigen naturschutzrechtlichen Vorschriften (siehe oben unter 1.) vorbehaltlich der bauaufsichtlichen Genehmigungsbedürftigkeit der jeweiligen Anlage im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zu prüfen. Dabei ist die zuständige Naturschutzbehörde zu beteiligen.

Soweit für nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB privilegierte Anlagen gemäß Art. 58 Abs. 2 Bayerische Bauordnung (BayBO) das Genehmigungsfreistellungsverfahren einschlägig ist, wird darauf hingewiesen, dass die Einhaltung materiellen Rechts sichergestellt werden muss und in der Verantwortung des Vorhabenträgers liegt (Art. 55 Abs. 2 BayBO). Insbesondere ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung abzuarbeiten (siehe [Eingriffsregelung | Energie-Atlas Bayern](#)). Aus dem Naturschutzrecht können sich zudem Genehmigungspflichten ergeben (siehe oben unter 1.). Eine frühzeitige Einbindung der zuständigen Naturschutzbehörde wird empfohlen, um die Einhaltung der naturschutzrechtlichen Anforderungen und eine rechtskonforme Planung sicherzustellen.

Die Errichtung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB privilegierter Agri-PV-Anlagen ist stets genehmigungsbedürftig. Hier werden die im jeweiligen Einzelfall einschlägigen naturschutzrechtlichen Vorgaben im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens geprüft. Dabei ist die zuständige Naturschutzbehörde zu beteiligen.

Diese Hinweise sind Teil der Themenplattform Photovoltaik. Weitere Informationen unter [Energie-Atlas Bayern](#).