

Rechtliche Zulässigkeit von Photovoltaik-Freiflächen- anlagen in Landschafts- schutzgebieten



Inhalt

I. Energiepolitische Ausgangslage	3
1. Klimaziele	4
2. Ausbauziele für Photovoltaik in Baden-Württemberg	4
II. Nutzungskonflikte: Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) im Landschaftsschutzgebiet (LSG)	5
III. Rechtliche Rahmenbedingungen	7
1. Merkmale und Schutzregime nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)	8
2. Ge- und Verbote im LSG: Allgemeines Bauverbot, Ausnahmen und Befreiungen	9
IV. Schritte zur Realisierung von PV-FFA im LSG	13
1. Einholung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis oder Befreiung	13
a) Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis aufgrund der Landschaftsschutzgebietsverordnung (LSG-VO)	15
b) Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung	17
(1) Erneuerbare Energien als öffentliches Interesse	17
(2) Vorliegen eines atypischen Einzelfalls	17
(3) Interessenabwägung	18
2. Ausweisung von Flächen für PV-FFA im Bebauungsplan	20
3. Anpassung von LSG-VO zur Ermöglichung von PV-FFA	21
a) Legalausnahmen für PV-FFA und Zonenplanung	21
b) Schaffung maßgeschneiderter Ausnahme- und Befreiungstatbestände für PV-FFA	22
c) Verfahren zur Änderung von LSG-VO	22
(1) Erleichterungen bei nicht erheblichen Änderungen	23



I. Energiepolitische Ausgangslage

In Deutschland nimmt der Anteil erneuerbarer Energien kontinuierlich zu. Innerhalb der letzten 10 Jahre hat sich ihr Anteil am Bruttostromverbrauch fast verdoppelt und lag im Jahr 2025 bei 55,1 %.¹ Neben der Windenergie spielt vor allem die durch Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) und Photovoltaik-Dachanlagen (PV-Dachanlagen) erzeugte Solarenergie eine Schlüsselrolle, um die auf Bundes- und Landesebene gesetzten Klimaziele zu erreichen.

¹ Umweltbundesamt (März 2026): www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen



1. Klimaziele

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) sieht vor, dass bis 2045 ein Zustand der Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.² Das Land Baden-Württemberg verfolgt noch ambitioniertere Ziele: Es hat sich im Klimagesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2040 vollständig treibhausgasneutral zu werden.³ Einige Städte und Gemeinden gehen sogar über diese Vorgabe hinaus. Zum Beispiel hat die Landeshauptstadt Stuttgart im Sommer 2023 einen „Klimafahrplan 2035“ beschlossen, demgemäß Klimaneutralität bereits bis 2035 erreicht werden soll.⁴ Um diesen Klimazielen gerecht werden zu können, ist der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus regenerativen Energiequellen unerlässlich.

2. Ausbauziele für Photovoltaik in Baden-Württemberg

Bis 2040 soll die **installierte Photovoltaikleistung in Baden-Württemberg** auf rund 47 Gigawatt anwachsen (Vergleich Deutschland: 400 GW⁵). Etwa zwei Drittel dieser Kapazität sind auf Gebäudedächern und ein Drittel auf Freiflächen vorgesehen.⁶ Für die dafür benötigten **Freiflächen** wird ein Flächenbedarf von rund **16.600 Hektar** prognostiziert. Damit würden etwa 1,2 % der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche bzw. **0,5 % der gesamten Fläche** in Baden-Württemberg für Freiflächen-Photovoltaik genutzt.⁷

Dahingehend verlangt § 21 KlimaG BW, dass in den Regionalplänen Gebiete von **mindestens 0,2 % der jeweiligen Regionsfläche** für die Nutzung von Photovoltaik auf Freiflächen festgelegt werden sollen. Die entsprechenden Regionalplanänderungen sollten bis spätestens 30. September 2025 als Satzung festgestellt werden.⁸

Weiterführende Informationen

Monatsaktuelle Zahlen und Fakten zum aktuellen PV-Ausbau, den PV-Potenzialen sowie dem Stand der Zielerreichung des PV-Ausbaus in Baden-Württemberg finden sich im PV-Dashboard des Energieatlas Baden-Württemberg unter:
www.energieatlas-bw.de/dashboards/sonne

2 § 3 Abs. 2 KSG.

3 § 10 Abs. 1 KlimaG BW.

4 Klimafahrplan Stadt Stuttgart: www.stuttgart.de/leben/umwelt/klima/klimastrategie/klima-fahrplan-2035/

5 § 4 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. f EEG 2023

6 Pressemitteilung Umweltministerium BW (20.10.2022), Link: www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-strebt-deutlichen-photovoltaik-ausbau-an-1

7 Kelm, T. et al. (Juni 2022), Teilbericht Sektorziele 2030 „Sektorziele 2030 und klimaneutrales Baden-Württemberg 2040“, (S. 43 – 45), Link: www.zsw-bw.de/projekt/energiewende-systemoptimierung/sectorziele-2030-und-klimaneutrales-baden-wuerttemberg-2040.html

8 § 21 KlimaG BW



II. Nutzungskonflikte: Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) im Landschaftsschutzgebiet (LSG)

Die Errichtung von PV-FFA ist erforderlich, um den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland voranzutreiben. Gleichzeitig sollen Natur, Umwelt und Landwirtschaft durch sie aber möglichst wenig beeinträchtigt und ökologisch wertvolle Flächen erhalten werden.⁹ Das Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien kann mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes in Spannung geraten, insbesondere bei unzureichender Planung oder ungünstiger Flächenauswahl.

So kann die Erklärung eines Gebiets zum naturschutzrechtlichen Schutzgebiet der Inanspruchnahme von Flächen für PV-FFA entgegenstehen: Je nach Größe der Schutzgebiete und je nachdem, wie undifferenziert Anlagen für erneuerbare Energien darin ausgeschlossen werden, erschweren sie die Realisierung der oben dargestellten Klima- und Ausbauziele erheblich.¹⁰ Dies gilt insbesondere für die nach Angaben des Bundesamtes für Naturschutz (Stand: Ende 2019) **ca. 8.900 Landschaftsschutzgebiete (LSG)**, die sich

mit einer Gesamtfläche von rund 10 Millionen Hektar auf 27 % der Gesamtfläche Deutschlands erstrecken.¹¹ In Baden-Württemberg waren Ende 2019 **1.451 LSG** mit einer Fläche von ca. **802.000 Hektar** unter Schutz gestellt. Dies entspricht einem Anteil der Landesfläche von **22,3 %**.¹²

Da für die Verwirklichung der PV-FFA Ausbauziele Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden müssen, stellt sich die Frage, ob und wie ein Zugriff auf Flächen im LSG rechtlich möglich ist.

⁹ Umweltbundesamt, Photovoltaik-Freiflächenanlagen, 09.06.2026, abrufbar unter: www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/photovoltaik/photovoltaik-freiflaechenanlagen#flaecheninanspruchnahme-durch-photovoltaik-freiflaechenanlagen

¹⁰ Hendrichske, NVwZ 2023, 965 (968).

¹¹ Bundesamt für Naturschutz, Landschaftsschutzgebiete, abrufbar unter: www.bfn.de/landschaftsschutzgebiete, siehe „Anzahl und Flächen der Landschaftsschutzgebiete“ (Stand: 18.06.2026).

¹² Siehe dazu die tabellarischen und kartographischen Darstellungen unter: Bundesamt für Naturschutz, Landschaftsschutzgebiete in Deutschland, abrufbar unter: www.bfn.de/daten-und-fakten/landschaftsschutzgebiete-deutschland (Stand: 18.06.2026).



Weiterführende Informationen

Eine **Übersicht der Landschaftsschutzgebiete** in Baden-Württemberg findet sich über das Geoportal¹³ der LUBW. Hier kann mit einem Klick auf das LSG der Name unter „Objekt“ ermittelt werden. Auch weitere Informationen wie z. B. die letzte Änderung der LSG-VO sind dargestellt. Die entsprechende LSG-VO kann bei der zuständigen unteren Naturschutzbehörde erfragt werden.

Eine nicht abschließende Übersicht¹⁴ **über die Zulässigkeit von erneuerbaren Energien in naturschutzrechtlichen Schutzgebieten** gibt das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE).

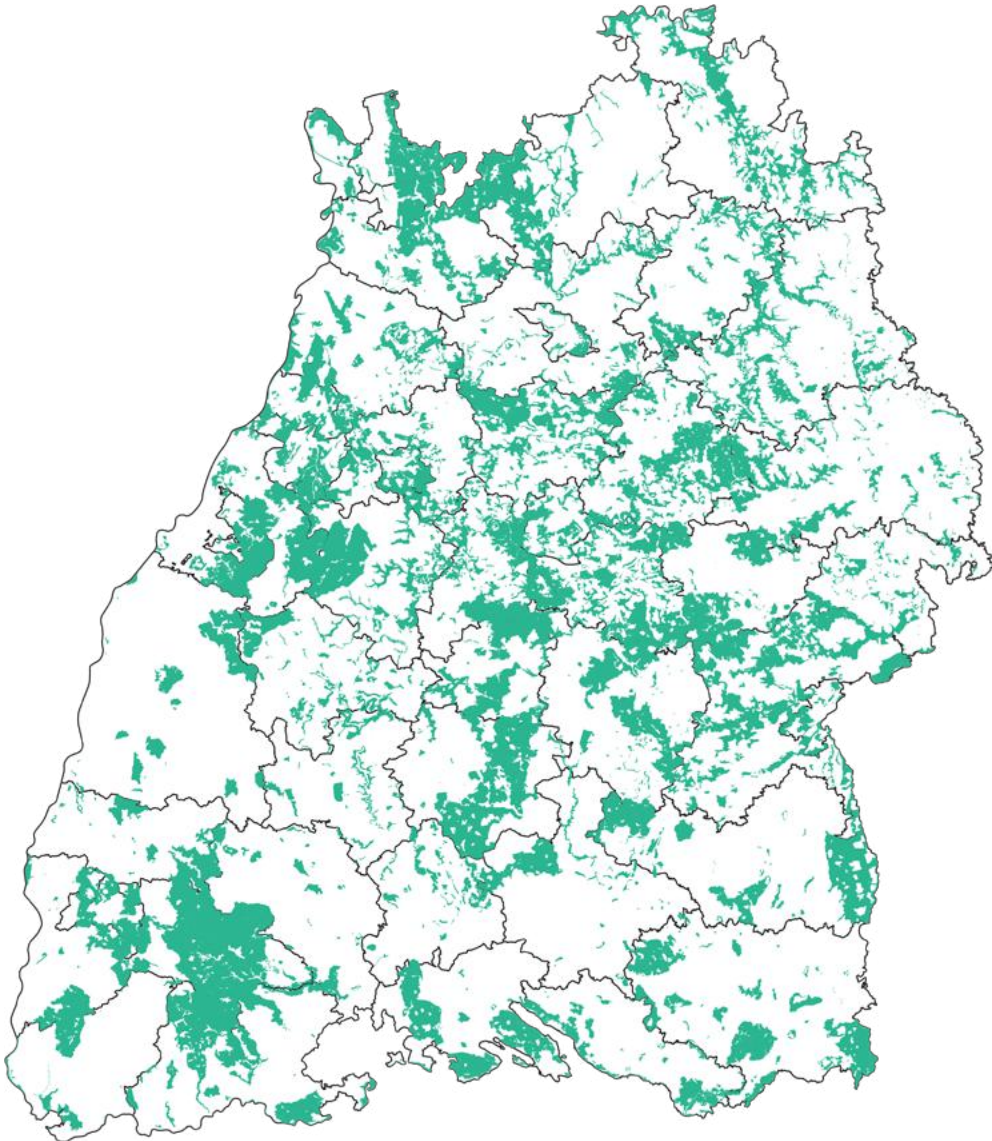


Abbildung 1: Landschaftsschutzgebiete in Baden-Württemberg (eigene Abbildung, Datenquelle Geoportal LUBW)

¹³ <https://udo.lubw.baden-wuerttemberg.de/public/q/vnAY0qoWIE1xjaVRB8x3F>

¹⁴ <https://www.naturschutz-energiewende.de/publikationen/schutzgebiete-des-naturschutzrechts-und-erneuerbare-energien>



III. Rechtliche Rahmenbedingungen

Naturschutzrechtliche Schutzgebiete – wie etwa Landschaftsschutzgebiete – werden von den einzelnen Bundesländern festgelegt. Dabei erfolgt die Ausweisung auf Grundlage der jeweiligen Landesgesetze, in Baden-Württemberg beispielsweise nach dem Naturschutzgesetz Baden-Württemberg (NatSchG BW).

Ein Gebiet muss durch eine „**Schutzgebiets-erklärung**“ unter Schutz gestellt werden,¹⁵ d. h. durch einen formellen, außenwirksamen und allgemeinverbindlichen Rechtsakt. Dies geschieht üblicherweise durch Satzung oder Rechtsverordnung, also durch Rechtsakte mit Gesetzescharakter.

In **Baden-Württemberg** und den meisten anderen Bundesländern werden **Landschaftsschutzgebiete** durch eine **Rechtsverordnung** der unteren Naturschutzbehörden¹⁶ (meist der Landratsämter) unter Schutz gestellt.¹⁷ Diese Verordnung heißt **Landschaftsschutzgebietsverordnung (LSG-VO)**.

Kerninhalt solcher Schutzgebietsverordnungen sind die darin festgelegten **Gebote und Verbote** (zum Beispiel **Bauverbote**). Diese Vorschriften müssen sowohl bei der **Bauleitplanung** als auch bei **Genehmigungsverfahren** beachtet werden.

Den rechtlichen Rahmen hierfür setzt das **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)**, dessen Vorgaben und Wertungen durch die **Naturschutzgesetze der Länder (NatSchG)** und die LSG-VO näher konkretisiert werden.

¹⁵ § 22 Abs. 1 BNatSchG.

¹⁶ Untere Naturschutzbehörden sind die 35 Landratsämter, die Bürgermeisterämter der neun Stadtkreise in Baden-Württemberg und – nach § 19 Abs. 1 Nr. 3c) Verwaltungsgesetz (VwG) mit eingeschränkter Zuständigkeit – die großen Kreisstädte sowie die anerkannten vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften.

¹⁷ § 23 Abs. 4 NatSchG BW



1. Merkmale und Schutzregime nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)

Das BNatSchG enthält eine Reihe allgemeiner Bestimmungen zu den Schutzziele und Merkmalen der verschiedenen naturschutzrechtlichen **Schutzgebietskategorien** (z. B. LSG, Naturschutzgebiete, Nationalparks, Nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, Naturparks, Naturdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile).

LSG werden hiernach beschrieben als rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein **besonderer Schutz von Natur und Landschaft** erforderlich ist

- zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der **Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts** oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des **Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen** bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,
- wegen der **Vielfalt, Eigenart und Schönheit** oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder
- wegen ihrer besonderen Bedeutung für die **Erholung**.¹⁸

Ferner stellt das BNatSchG Anforderungen an das jeweils erforderliche **Schutzregime** in den einzelnen Schutzgebietskategorien. Das Schutzregime meint das **System aller rechtlichen Regeln**, das zum Schutz einer bestimmten Gebietskategorie gelten muss. Soweit das BNatSchG Vorgaben (insbesondere Ge- und Verbote¹⁹) „nach Maßgabe näherer Bestimmungen“ vorsieht, gelten diese in den einzelnen Schutzgebieten allerdings **nicht unmittelbar, sondern müssen** erst durch die jeweilige Schutzgebietserklärung (z. B. LSG-VO) im konkreten Schutzgebiet etabliert und konkretisiert werden.

Die **Vorgaben des BNatSchG** zum Schutzregime geben somit als Gradmesser die **Strenge des Schutzes** für die einzelnen Schutzgebietskategorien vor.²⁰ Bereits hieraus folgt, dass bestimmte Schutzgebietskategorien, wie z. B. Naturschutzgebiete, in denen ein absolutes Veränderungsverbot gilt, für PV-FFA ungeeignet sind.

Im Vergleich zu den Naturschutzgebieten genießen LSG schwächeren Schutz: In LSG sind alle Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten.²¹ Natur und Landschaft werden hiernach nicht in ihrer Gesamtheit geschützt. Ein „absolutes Veränderungsverbot“ besteht nicht.²² **Vielmehr fungieren LSG häufig als Pufferzonen für Naturschutzgebiete, in denen Nutzungen – etwa die Errichtung von PV-FFA – noch erlaubt sein können.**

¹⁸ § 26 Abs. 1 BNatSchG.

¹⁹ z. B. § 23 Abs. 2 BNatSchG oder auch § 26 Abs. 2 BNatSchG.

²⁰ Albrecht, in: BeckOK, Umweltrecht, 74. Ed. 2025, § 22 BNatSchG Rn. 11; Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Auflage 2018, § 23 BNatSchG Rn. 13.

²¹ § 26 Abs. 2 BNatSchG.

²² Albrecht, in: BeckOK Umweltrecht, 73. Edition 2025, § 26 BNatSchG Rn. 24, 27.



2. Ge- und Verbote im LSG: Allgemeines Bauverbot, Ausnahmen und Befreiungen

Ob ein Bauvorhaben im LSG zulässig ist, muss am Maßstab der jeweiligen LSG-VO beurteilt werden, die die allgemeinen Vorgaben des BNatSchG für das konkrete LSG rechtsverbindlich ausgestaltet.²³ **Der unteren Naturschutzbehörde kommt bei der Ausgestaltung der LSG-VO ein weit gefasstes Normsetzungsermessen zu.**²⁴ Das bedeutet, dass die untere Naturschutzbehörde im Rahmen der Vorgaben des BNatSchG für das Schutzregime selbst entscheiden darf, wie sie das LSG über die LSG-VO rechtlich ausgestaltet. Zum Beispiel darf sie entscheiden, welche Schutzgegenstände, welchen Schutzzweck und welche Ge- und Verbote im Einzelnen für das Schutzgebiet festgelegt werden. Dieses Ermessen ist **weit gefasst**, weil die untere Naturschutzbehörde die konkreten Regeln an die **örtlichen Gegebenheiten anpassen** muss.

Die LSG-VO bestimmt:

- den **Schutzgegenstand**: Was genau soll geschützt werden? Beschreibung der Größe und geographischen Lage des Schutzgebiets.
- den **Schutzzweck**: Warum soll es geschützt werden? Z. B. zur Erhaltung des Landschaftsbildes, zum Schutz von Pflanzen- und Tierarten, zur Sicherung der Erholung für die Bevölkerung
- sowie die **notwendigen Ge- und Verbote** (z. B. Bauverbote).

§ 2 Schutzgegenstand

[...]

- (2) Das Landschaftsschutzgebiet hat eine Größe von rd. 7295 ha. Es grenzt in der Tallage unmittelbar an das Naturschutzgebiet an und erstreckt sich über die gesamten Talhänge bis auf die Höhe des als Albplatten gekennzeichneten Höhenplateaus. [...]

§ 3 Schutzzweck:

[...]

- (2) Schutzzweck des Landschaftsschutzgebietes ist:
- die Erhaltung der naturräumlichen Vielfalt der Landschaft bestehend aus Streuobst und Wirtschaftswiesen, [...]
 - die Erhaltung auch nutzungsbedingter Vielfalt realer Waldgesellschaften sowie die Förderung von Alt- und Totholzanteilen;
 - die Erhaltung offener Landschaftsbereiche, [...]
 - die Schaffung einer Pufferzone und gleichzeitig eines Vernetzungsbereiches für die Naturschutzgebiete;
 - die Erhaltung und Entwicklung der Erholungsnutzung in den verschiedenen Landschaftsbereichen (Wald, Flur), [...]

Abbildung 2: Schutzgegenstand und Schutzzweck – beispielhafter Auszug aus der Verordnung über das Naturschutzgebiet (NSG) „Albtal und Seitentäler“ und das LSG „Albtalplatten und Herrenalber Berge“ (Stand: 15.02.2016)

²³ Zu den Verordnungen zu Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten im Regierungsbezirk Karlsruhe etwa: <https://rp.karlsruhe.de/ab5/referat-55-naturschutz-recht/naturschutzgebiete/verordnungen/> (Stand: 15.05.2025).

²⁴ BVerwG, Beschluss vom 29.01.2007 – 7 B 68/06, Rn. 15, juris.



Allgemeines Bauverbot

In der LSG-VO wird regelmäßig ein **allgemeines Bauverbot** bestimmt, das die Errichtung von baulichen Anlagen (darunter fallen auch PV-FFA) ohne naturschutzrechtliche Erlaubnis der unteren Naturschutzbehörde ausschließt.

§ 4 Verbote

Im Landschaftsschutzgebiet sind folgende Handlungen verboten:

- Bauliche Anlagen aller Art, auch soweit dafür keine Baugenehmigung erforderlich ist, zu errichten oder zu erweitern.

Abbildung 3: Verbote – beispielhafter Auszug aus der Verordnung zum Schutz des Gebietes „Laher Wiesen“ als LSG (Stand: 28.02.2006)

Wird ein **Bauverbot in einer LSG-VO nicht ausdrücklich beschrieben**, muss durch **Auslegung** anhand des Schutzzwecks und der Schutzziele des LSG ermittelt werden, ob die untere Naturschutzbehörde ein solches regeln wollte.

Konkret bedeutet das:

- Fehlt ein klarer Verbotssatz für bauliche Anlagen in der
- LSG-VO, ist zu prüfen, ob die beschriebenen **Schutzgründe** – z. B. Erhalt des Landschaftsbildes, Bewahrung von Offenlandbereichen oder Schutz vor Verunstaltung – **faktisch auf ein Bauverbot hinauslaufen**.
- Nur wenn sich ein solcher Wille der Behörde aus den Schutzzielen ableiten lässt, gilt ein Bauverbot „durch Auslegung“.
- Auf ein allgemeines Bauverbot kann insbesondere dann geschlossen werden, wenn für die Errichtung baulicher Anlagen nach der LSG-VO ein Ausnahmetatbestand geregelt ist, bei dessen Vorliegen

eine Erlaubnis erteilt werden kann. Wäre die Errichtung baulicher Anlagen nicht grundsätzlich verboten, wäre eine Erlaubnis schließlich nicht erforderlich.

Abbildung 4 zeigt beispielhaft einen Auszug aus einer LSG-VO, in dem **kein ausdrückliches Bauverbot** beschrieben ist und somit eine entsprechende Auslegung durchgeführt werden muss.

Bei Unsicherheiten über die Auslegung der LSG-VO ist es ratsam, bei der unteren Naturschutzbehörde nachzufragen.

§ 6 Verbote für das Landschaftsschutzgebiet

In dem Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem Schutzzweck zuwiderlaufen, insbesondere wenn dadurch

1. der Naturhaushalt geschädigt,
2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter nachhaltig gestört,
3. eine geschützte Flächennutzung auf Dauer geändert,
4. das Landschaftsbild nachteilig geändert oder die natürliche Eigenart der Landschaft auf andere Weise beeinträchtigt oder
5. der Naturgenuss oder der besondere Erholungswert der Landschaft beeinträchtigt wird.

Abbildung 4: Fehlen eines Bauverbots – beispielhafter Auszug aus der Verordnung über das NSG „Albtal und Seitentäler“ und das LSG „Albtalplatten und Herrenalber Berge“ (Stand: 15.02.2016)



Ausnahmeregelungen

Die Verwirklichung von PV-FFA wird durch die in den LSG-VO geregelten allgemeinen Bauverbote erschwert, aber nicht völlig ausgeschlossen. Typischerweise sehen die LSG-VO **Ausnahmetatbestände** vor, bei deren Vorliegen eine Bebauung durch eine **naturschutzrechtliche Erlaubnis** der unteren Naturschutzbehörde zugelassen werden muss (**Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt**).

§ 7 Erlaubnisvorbehalte für das Landschaftsschutzgebiet

- (1) Handlungen, die den Charakter des Landschaftsschutzgebietes verändern oder dem Schutzzweck zuwiderlaufen können, bedürfen der schriftlichen Erlaubnis der unteren Naturschutzbehörde.
- (2) Der Erlaubnis bedarf es insbesondere:
 1. bauliche Anlagen im Sinne der Landesbauordnung in der jeweils geltenden Fassung zu errichten oder der Errichtung gleichgestellte Maßnahmen durchzuführen [...]
- (3) Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn Handlungen Wirkungen der in § 6 genannten Art nicht zur Folge haben oder solche Wirkungen durch Auflagen oder Bedingungen abgewendet werden können. [...]

Abbildung 5: Erlaubnisvorbehalte – beispielhafter Auszug aus der Verordnung über das NSG „Albtal und Seitentäler“ und das LSG „Albtalplatten und Herrenalber Berge“ (Stand: 15.02.2016)

Entscheidend für die Erteilung einer (Ausnahme-)Erlaubnis ist das Vorliegen der in der LSG-VO ausdrücklich geregelten Voraussetzungen („Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn...“). Liegen die dort geregelten Voraussetzungen vor, hat der Vorhabenträger regelmäßig einen Anspruch auf Erteilung der Ausnahmeerlaubnis.

Befreiung vom Bauverbot

Enthält die LSG-VO **keine Ausnahmeregelung** für Bauvorhaben oder liegen die Voraussetzungen der LSG-VO für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Erlaubnis nicht vor, muss der Weg über eine **naturschutzrechtliche Befreiung vom Bauverbot** gegangen werden. Die Befreiungsmöglichkeit soll im Einzelfall unbeabsichtigte Härten vermeiden und die Verhältnismäßigkeit des allgemeinen Bauverbots gewährleisten.

Eine naturschutzrechtliche Befreiung kann entweder:

- auf Grundlage der entsprechenden LSG-VO oder
- auf Grundlage des BNatSchG getroffen werden.

Damit eine Befreiung auf **Grundlage der LSG-VO** getroffen werden kann, muss die LSG-VO selbst einen Paragraphen enthalten, der besondere Voraussetzungen für die Befreiung regelt. Regelmäßig enthalten die LSG-VO aber auch nur einen Verweis auf die Bestimmungen des NatSchG BW²⁵ und des BNatSchG.²⁶

²⁵ § 54 NatSchG BW

²⁶ § 67 BNatSchG



§ 8 Befreiungen

Von den Vorschriften dieser Verordnung kann die untere Naturschutzbehörde nach Maßgabe der Vorschriften des BNatSchG i. V. m. mit dem NatSchG in der jeweiligen Fassung eine Befreiung erteilen.

Abbildung 6: Befreiungen – beispielhafter Auszug aus der Verordnung des Bürgermeisteramts Mannheim über das Landschaftsschutzgebiet „Ehemalige Rhein-Kaserne“ (Stand: 12.11.2020)

Soweit die einschlägige LSG-VO lediglich auf das NatSchG BW und das BNatSchG verweist, hat sie lediglich klarstellende Bedeutung. Denn selbst wenn eine LSG-VO keine Regelung zur Befreiung enthält, kann eine Befreiung auch direkt auf Grundlage des NatSchG BW in Verbindung mit dem BNatSchG erteilt werden.

In beiden Fällen gelten für die Befreiung die Bedingungen, die unter b) Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung näher erläutert werden.²⁷

Zuständigkeit

Nach Maßgabe des NatSchG BW obliegt sowohl die Entscheidung über eine naturschutzrechtliche **(Ausnahme-)Erlaubnis** als auch die Entscheidung über eine Befreiung von den Verboten einer LSG-VO der **unteren Naturschutzbehörde**.²⁸ Ob eine Ausnahmeerlaubnis oder Befreiung erteilt werden kann, wird **auf Antrag** des Bauherrn geprüft. Die unteren Naturschutzbehörden sind verpflichtet, den Antrag zu bearbeiten.

Auf den Punkt gebracht

Enthält eine LSG-VO ein Bauverbot, kann eine PV-FFA nur errichtet werden, wenn für sie eine (Ausnahme-)Erlaubnis oder Befreiung erteilt wird.

Ausnahmen von den allgemeinen Bauverboten sind in den LSG-VO ausdrücklich geregelt. Die LSG-VO bestimmen die genauen Voraussetzungen, unter denen eine Ausnahmeerlaubnis für ein konkretes Vorhaben erteilt werden kann. In der Verordnung steht üblicherweise: „Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn...“

Kann eine Ausnahme nicht erteilt werden (weil die LSG-VO keine Ausnahme vorsieht, oder weil die in der LSG-VO geregelten Voraussetzungen für die (Ausnahme-)Erlaubnis nicht vorliegen), kann ein Antrag auf **Befreiung** von dem geltenden Verbot gestellt werden. Eine Befreiung kann entweder auf Grundlage der LSG-VO erteilt werden (nur, wenn die LSG-VO eine Befreiung vorsieht) oder aber auf Grundlage des NatSchG BW bzw. BNatSchG. **Es kann also immer ein Befreiungsantrag gestellt werden.** Die Anforderungen an eine Befreiung sind hoch, da die Befreiung unzumutbare Härten in atypischen Sonderfällen vermeiden soll.

Sowohl die Erteilung einer **(Ausnahme-)Erlaubnis** als auch die Befreiung von einem Verbot der LSG-VO müssen **für den jeweiligen Einzelfall** bei der unteren Naturschutzbehörde **beantragt** werden.

²⁷ § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG

²⁸ § 54 Abs. 1 Satz 1 NatSchG BW



IV. Schritte zur Realisierung von PV-FFA im LSG

Die Errichtung von PV-FFA in LSG wird durch das Naturschutzrecht zwar erschwert, aber nicht völlig ausgeschlossen. Um die Realisierung von PV-FFA im LSG zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, ist jedoch stets eine **Mitwirkung der unteren Naturschutzbehörde** erforderlich.

1. Einholung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis oder Befreiung

Seit Inkrafttreten der Novelle der Landesbauordnung (LBO) vom 28. Juni 2025²⁹ ist für die Errichtung von PV-FFA **keine Baugenehmigung mehr erforderlich** (sog. verfahrens-

freies Vorhaben).³⁰ Am 28. Februar 2026 wurde die LBO erneut angepasst. Dabei wurde die Verfahrensfreiheit auch auf Einfriedungen sowie technische Nebenanlagen erweitert, die zum Solarpark gehören (z. B. Wechselrichterstationen, Transformatorstationen oder Batteriespeicher).

Die Vorhabenträger einer PV-FFA haben daher regelmäßig nur noch eine **naturschutzrechtliche (Ausnahme-)Erlaubnis** bzw. **Befreiung** direkt bei der unteren Naturschutzbehörde einzuholen, wenn sie die PV-FFA in einem LSG errichten wollen, für die die einschlägige LSG-VO ein allgemeines Bauverbot vorsieht. Die Prüfung und abschließende Entscheidung erfolgen grundsätzlich durch die **untere Naturschutzbehörde** in einem **gesonderten Verfahren**.

²⁹ GBl. 2025, Nr. 25.

³⁰ § 50 Abs. 1 LBO BW i.V.m. Anhang 1 Ziff. 3 c).



Hinweis

Nach früherer Rechtslage, d. h. bis zum Inkrafttreten der Novelle der Landesbauordnung BW am 28.06.2025, war für die Errichtung einer PV-FFA eine Baugenehmigung einzuholen. Bei der Frage, ob eine Baugenehmigung zu erteilen ist, hatte die Baugenehmigungsbehörde zu prüfen, ob öffentlich-rechtliche Vorgaben der PV-FFA entgegenstehen. Hierzu zählten auch die Vorgaben des Naturschutzrechts, einschließlich der in den LSG-VO enthaltenen Bauverbote.

Naturschutzrechtliche Ausnahmeerlaubnisse oder Befreiungen wurden in der Regel mit der Baugenehmigung von der Baugenehmigungsbehörde erteilt. Die Baugenehmigungsbehörde hatte im Verlauf des Baugenehmigungsverfahrens über die Genehmigungserteilung mit Zustimmung der unteren Naturschutzbehörde zu entscheiden.

Zahlreiche LSG-VO enthalten noch immer Bestimmungen, die das Verhältnis zwischen Baugenehmigung und naturschutzrechtlicher Ausnahmeerlaubnis regeln.

So bestimmen die meisten LSG-VO, dass „die [naturschutzrechtliche] Erlaubnis durch eine nach anderen Vorschriften notwendige Gestattung ersetzt [wird], wenn diese mit Zustimmung der unteren Naturschutzbehörde ergangen ist.“

Diese Regelungen sind mit Wegfall der Pflicht zur Einholung einer Baugenehmigung weitgehend gegenstandslos geworden.

Auch wenn der Aufwand, ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen entfallen ist, müssen verfahrensfreie Vorhaben ebenso wie genehmigungspflichtige Vorhaben **den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen**.

Hierzu zählen auch die Vorgaben des Naturschutzrechts, einschließlich der in den LSG-VO enthaltenen Bauverbote. In LSG können die in den LSG-VO geregelten Bauverbote der Realisierung eines Bauvorhabens als öffentlich-rechtliche Vorschriften unmittelbar entgegenstehen.

Die **Verantwortung für die Einhaltung aller öffentlich-rechtlichen Vorschriften liegt bei dem Bauherrn**. Dies kann zu Rechtsunsicherheit bei komplexeren Projekten im ländlichen Raum oder in sensiblen Gebieten führen. Der Bauherr hat jedoch weiterhin die Möglichkeit, eine Bauvoranfrage bei der zuständigen unteren Baurechtsbehörde zu stellen und somit mögliche Rechtsunsicherheiten zu klären.

Bestehen Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Verbote der LSG-VO – dies hat der Bauherr zunächst selbst zu prüfen – hat er einen Antrag auf Erteilung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis oder einer Befreiung bei der unteren Naturschutzbehörde zu stellen. Das Erfordernis, eine naturschutzrechtliche Ausnahmeerlaubnis bzw. Befreiung einzuholen, hat den Vorteil, dass zumindest über die Vereinbarkeit einer PV-FFA mit den Vorgaben der einschlägigen LSG-VO rechtssicher entschieden wird.

Weiterführende Informationen

Das Faktenblatt des Photovoltaik-Netzwerks Baden-Württemberg gibt einen kompakten – wenn auch nicht abschließenden – Überblick über die rechtlich-öffentlichen Anforderungen, die Bauherren im Rahmen der Verfahrensfreiheit bei der Planung von Solarparks berücksichtigen müssen.

a) Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis aufgrund der Landschaftsschutzgebietsverordnung (LSG-VO)

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Ausnahmeerlaubnis von einem Bauverbot im LSG richten sich zuvorderst nach den Vorgaben der maßgeblichen LSG-VO.

„§ 7 Erlaubnisvorbehalte für das Landschaftsschutzgebiet

[...]

(3) Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn Handlungen Wirkungen der in § 6 genannten Art nicht zur Folge haben oder solche Wirkungen durch Auflagen oder Bedingungen abgewendet werden können. Sie kann mit Auflagen oder Bedingungen, befristet oder widerruflich erteilt werden, wenn dadurch erreicht wird, daß die Wirkung der Handlungen dem Schutzzweck nur unwesentlich zuwiderläuft.“

Abbildung 7: Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis – beispielhafter Auszug aus der Verordnung über das NSG „Albtal und Seitentäler“ und das LSG „Albtalplatten und Herrenalber Berge“ (Stand: 15.02.2016)

Regelmäßig ist über die Ausnahmeerlaubnis für eine PV-FFA aufgrund einer **Abwägung des Schutzzwecks** des LSG mit den durch die PV-FFA zu erwartenden Auswirkungen und dem Interesse an der Nutzung einer Fläche im LSG als Standort für PV-FFA im Einzelfall zu entscheiden.³¹

Das Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien kann dabei die Erteilung einer Ausnahme von einem Bauverbot im LSG rechtfertigen:

Das Interesse an der Sicherstellung der Energieversorgung wurde durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits mehrfach als **Gemeinwohlaspekt höchsten Ranges** anerkannt. Hinzukommt, dass die ständige Verfügbarkeit ausreichender Energiemengen eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft darstellt.³² Mit dem Energiesofortmaßnahmenpaket des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ist erstmals gesetzlich in § 2 EEG 2023 verankert worden, dass die **Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen**.³³

Diese Wertung ist bei der Entscheidung über die naturschutzrechtliche Zulassung von PV-FFA im LSG stets zu berücksichtigen.

Neue Handlungs- und Entscheidungsspielräume werden durch das EEG 2023 allerdings nicht begründet. Somit gilt es zu beachten, dass das EEG 2023 dem Ausbau erneuerbarer Energien zwar besondere Bedeutung,

31 VGH München, Urteil vom 27.10.2017 – 14 N 16.768, Rn. 26, juris.

32 BVerfG, Urteil vom 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, Rn. 286, juris.

33 § 2 Satz 1 EEG 2023.



aber **keinen absoluten Vorrang** vor dem durch eine LSG-VO konkretisierten Landschaftsschutz zuweist.³⁴ Eine **Entscheidung im jeweiligen Einzelfall bleibt erforderlich**.

Welche Faktoren begünstigen die Genehmigung von PV-FFA im LSG?

Das Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien kann sich gegenüber den Belangen des Landschaftsschutzes insbesondere dann durchsetzen, wenn die **Landschaft am vorgesehenen Standort weniger schutzwürdig ist** (z. B. wegen Vorbelastungen entlang von Schienenwegen oder Straßen in Randbereichen eines LSG) oder wenn nur eine **geringfügige Beeinträchtigung** zu erwarten ist und das mit der LSG-VO verfolgte Ziel der dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit und des Erholungswerts der Landschaft nicht beeinträchtigt wird. Dies kann vor allem in alten LSG der Fall sein, bei deren Unterschutzstellung die Erfordernisse des Klimaschutzes noch nicht voraussehbar waren.³⁵

Auf den Punkt gebracht

Das **überragende öffentliche Interesse** am Ausbau erneuerbarer Energien kann die Bewertung im Abwägungsprozess entscheidend beeinflussen, **bedeutet aber keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen öffentlichen Belangen**.

PV-FFA haben vor allem dann eine Chance, wenn sie an **landschaftlich vorbelasteten Standorten** (z. B. an Schienen oder Straßen) errichtet werden und eine **geringfügige Beeinträchtigung für Natur und Landschaft** zu erwarten ist. Dies kann durch eine gute Planung sichergestellt werden, z. B. Einfriedung durch Hecken, ökologisch gute Planung, etc.

34 VGH BW, Urteil vom 12.10.2022 – 10 S 2903/21, Rn. 46, juris; VG Halle, Beschluss vom 10.01.2025 – 4 B 296/24 HAL, Rn. 146, juris.

35 VGH BW, Urteil vom 12.10.2022 – 10 S 2903/21, Rn. 44, 46, juris; Baars, NVwZ 2023, 1857 (1861).



b) Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung

Kann eine Ausnahmeerlaubnis nicht erteilt werden, kommt nur noch eine **Befreiung von einem Bauverbot** im LSG in Betracht. Eine Befreiung kann entweder auf Grundlage einer Bestimmung in der einschlägigen LSG-VO, die regelmäßig auf das NatSchG BW sowie das BNatSchG verweist, oder direkt auf Grundlage des NatSchG BW i. V. m. dem BNatSchG erteilt werden.

Während sich das NatSchG BW aber darauf beschränkt, die Zuständigkeit der **unteren Naturschutzbehörde** für die Entscheidung über die Erteilung einer Befreiung von den Verboten einer LSG-VO festzulegen,³⁶ richten sich die inhaltlichen Befreiungsvoraussetzungen nach dem **BNatSchG**. Hiernach kann eine Befreiung erteilt werden, wenn

- dies aus Gründen des **überwiegenden öffentlichen Interesses**, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder³⁷
- die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die **Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar** ist.³⁸

(1) Erneuerbare Energien als öffentliches Interesse

Bei der Prüfung der Befreiung durch die untere Naturschutzbehörde ist erneut die gesetzgeberische Wertung im EEG 2023 zu berücksichtigen. **Der Ausbau regenerativer Energien liegt im überragenden öffentlichen Interesse und stellt damit auch ein besonderes öffentliches Interesse im Sinne des naturschutzrechtlichen Befreiungstatbestands dar.**³⁹

(2) Vorliegen eines atypischen Einzelfalls

Voraussetzung für die Befreiung ist jedoch stets auch das Vorliegen eines **atypischen Einzelfalls**. Schließlich soll die Möglichkeit, eine Befreiung von den Verboten der LSG-Verordnung zu erhalten, verhindern, dass einzelne Vorhabenträger in unzumutbarer Weise eingeschränkt werden, nur weil ihre besondere Situation bei Erlass der Verordnung nicht vorhersehbar war.

Für die Befreiung von Verboten der LSG-VO zu Gunsten der Realisierung von PV-FFA gilt grundsätzlich: Treten nach Erlass der LSG-Verordnung Gesetzesänderungen ein, die neue öffentliche Interessen betonen – etwa der im EEG 2023 verankerte Vorrang erneuerbarer Energien – kann dies darauf hindeuten, dass ein atypischer Fall vorliegt. Allein dieser Gesichtspunkt dürfte jedoch in der Regel nicht ausreichen, um einen atypischen

³⁶ § 54 Abs. 1 NatSchG BW i.V.m. § 23 Abs. 4 NatSchG BW.

³⁷ § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG.

³⁸ § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG.

³⁹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 104. EL 2024, § 67 BNatSchG Rn. 10; BVerwG, Beschluss vom 27.01.2022 – 9 VR 1/22, Rn. 35, juris; VG Halle, Urteil vom 12.10.2022 – 10 S 2903/21, Rn. 46, juris; VG Halle, Beschluss vom 10.01.2025 – 4 B 296/24 HAL, Rn. 145 f., juris).



Sonderfall anzunehmen.⁴⁰ Letztlich ist immer die konkrete Situation des einzelnen Vorhabens und der betroffenen LSG-Verordnung maßgeblich.

Natur- oder Landschaftsteile nur punktuell oder in Grenzbereichen bzw. randständig berührt werden oder wenn es sich um ein einzelnes, kleineres Vorhaben handelt.⁴¹

(3) Interessenabwägung

Ist ein atypischer Fall gegeben, muss im Rahmen der Prüfung, ob die Ausnahme aus „überwiegenden“ Gründen des Gemeinwohls „erforderlich“ ist, eine einzel-fallbezogene **Abwägungsentscheidung** getroffen werden, in deren Rahmen wiederum die Wertung des EEG 2023 zu berücksichtigen ist (dazu bereits unter IV.1. b.)).

Eine naturschutzrechtliche Befreiung kommt vor allem in Betracht, wenn die geschützten

40 VGH BW, Urteil vom 12.10.2022 – 10 S 2903/21, Rn. 44, juris; VG Halle, Beschluss vom 10.01.2025 – 4 B 296/24 HAL, Rn. 146 f., juris).

41 OVG NRW, Urteil vom 21.04.2020 – 8 A 311/19, Rn. 70, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 24.04.2024, – 4 K 1421/23, Rn. 42, juris; Albrecht, in: BeckOK, UmweltR, 74. EL 2025, § 30 BNatSchG Rn. 22.



Bauverbot in der LSG-VO

Möglichkeit der Ausnahmeerlaubnis

wenn Ausnahmetatbestände in der LSG-VO
vorgesehen und erfüllt sind

+ positiv

- negativ

Möglichkeit der Befreiung...

...auf Grundlage der LSG-VO

+ positiv

- negativ

...aus BNatSchG

+ positiv

+

Abbildung 8: Entscheidungsbaum: Möglichkeiten zur Realisierung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Landschaftsschutzgebiet.

2. Ausweisung von Flächen für PV-FFA im Bebauungsplan

Um die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von PV-FFA-Vorhaben sicherzustellen und ihre Realisierung vorzubereiten, ist in der Regel die Aufstellung eines Bebauungsplans durch die **Gemeinden** erforderlich. Dabei gilt es zu beachten, dass auch die Bauleitplanung Bauverbote in LSG-VO nicht ohne weiteres überwinden kann.

Um dem sogenannten **Gebot der Erforderlichkeit der Bauleitplanung**⁴² zu genügen, muss bereits auf Ebene der Bauleitplanung geprüft werden, ob dem späteren Planvollzug unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen.⁴³ Nicht vollzugsfähige Bebauungspläne sind nicht erforderlich und somit **unwirksam**. Besteht ein naturschutzrechtliches Bauverbot, das weder durch eine (Ausnahme-)Erlaubnis noch durch eine Befreiung überwunden werden kann, kann eine Planung, die PV-FFA ermöglichen will, **aus rechtlichen Gründen nicht vollzogen werden**.

Bauleitpläne, die die baurechtlichen Grundlagen für PV-FFA schaffen sollen, können in LSG somit nur aufgestellt werden, wenn in die Ausnahme- oder Befreiungstatbestände der LSG-VO „**hineingeplant**“ wird. Dies ist der Fall, wenn eine Prognose die Annahme rechtfertigt, dass objektiv eine Ausnahme- oder Befreiungslage vorliegt und deshalb eine

Überwindung der Verbotsregelung durch eine spätere Ausnahmeerlaubnis oder Befreiung möglich sein wird.⁴⁴

Die Gemeinde muss als Planungsträgerin also frühzeitig berücksichtigen, dass PV-FFA im LSG ein Bauverbot überwinden müssen. Im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ist sie **selbst verantwortlich**, ob eine objektive Ausnahme- oder Befreiungslage angenommen werden kann. **Ansprechpartner für die Gemeinden sind dabei die unteren Naturschutzbehörden**, die im Rahmen der Träger öffentlicher Belange (TÖB)-Beteiligung eine Stellungnahme abgeben.

Die Planung in die Ausnahme- oder Befreiungslage lässt das Erfordernis, eine Ausnahmeerlaubnis oder Befreiung für die konkrete PV-FFA einzuholen, nicht entfallen. Sie bietet jedoch einen Weg, den Bebauungsplan **vorausschauend und effektiv auf die Zulässigkeitsanforderungen im Plangebiet anzupassen**. So können die Gemeinden bereits auf Planungsebene darauf hinwirken, Eingriffe in Natur und Landschaft möglichst gering zu halten (z. B. Minimierung von Flächeninanspruchnahme durch Baugrenzen, Höhenbegrenzungen, Festsetzung von Pufferzonen, Pflanzgebote, etc.).

42 § 1 Abs. 3 BauGB.

43 OVG Koblenz, Urteil vom 12.12.2007 – 8 A 10632/07, Rn. 21, juris.

44 vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15/01, Rn. 20, 22, juris; OVG Koblenz, Urteil vom 12.12.2007 – 8 A 10632/07, Rn. 21, juris



3. Anpassung von LSG-VO zur Ermöglichung von PV-FFA

Um die Errichtung von PV-FFA im LSG zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, können **Gemeinden oder Investoren** auch eine Änderung der maßgeblichen LSG-VO bei der unteren Naturschutzbehörde anregen.

a) Legalausnahmen für PV-FFA und Zonenplanung

Denkbar wäre zunächst, die LSG-VO so zu ändern, dass Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien allgemein oder aber PV-FFA im Besonderen unter bestimmten Voraussetzungen vom allgemeinen Bauverbot im LSG ausgenommen werden (sog. **Legalausnahme**). Dies hätte zur Folge, dass PV-FFA im konkreten LSG allgemein zulässig wären, ohne dass es aus naturschutzrechtlicher Sicht noch einer behördlichen Zulassungsentcheidung bedürfte.

Der nachfolgende Auszug stellt beispielhaft eine in der LSG-VO definierte Legalausnahme für die landwirtschaftliche Bodennutzung dar. Hierfür braucht es keine separate Erlaubnis der unteren Naturschutzbehörde. Statt der landwirtschaftlichen Bodennutzung könnte hier z. B. auch die Errichtung von PV-FFA stehen.

§ 12 Zulässige Handlungen im Landschaftsschutzgebiet

Die Verbote und Erlaubnisvorbehalte der §§ 10 und 11 gelten nicht für die 1. ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung im Rahmen der guten fachlichen Praxis. [...]

Abbildung 9: Legalausnahme – beispielhafter Auszug aus der Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg über das Natur- und Landschaftsschutzgebiet „Küssenberg“

Dabei kann die LSG-VO differenzieren, ob Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien allgemein oder aber PV-FFA im Besonderen überall im LSG oder aber nur auf bestimmten Flächen (z. B. in Randbereichen des LSG in der Nähe von Bahnstrecken oder entlang von Straßen) zugelassen werden sollen. Das BNatSchG ermöglicht eine sog. **Zonenplanung**.⁴⁵ Danach können bestimmte Zonen innerhalb eines LSG mit abgestuftem Schutz gegliedert werden:

- Tabuzonen, in denen PV-FFA stets ausgeschlossen sind
- Ausnahmezonen, in denen PV-FFA von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind.

Somit ist es grundsätzlich möglich, unterschiedliche Zonen zu bestimmen, in denen PV-FFA durch eine Legalausnahme direkt zugelassen sind, ohne dass die Behörde im Einzelfall darüber entscheiden muss.⁴⁶

⁴⁵ § 22 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG.

⁴⁶ VGH München, Urteil vom 27.10.2017 – 14 N 16.768, Rn. 26, juris.



Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, ein LSG gezielt mit Blick auf sein Nutzungspotenzial für erneuerbare Energien zu ordnen.

Die Abwägung, die normalerweise im Rahmen der Einzelfallentscheidung über die Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis vorzunehmen ist, muss dann bereits bei der Schaffung von Ausnahme- und Tabuzonen durchgeführt werden. In Ausnahmezonen, in denen somit die Erlaubnispflicht von vornherein entfallen soll, darf die untere Naturschutzbehörde unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten grundsätzlich keine Beeinträchtigung der Schutzzwecke bzw. des Charakters des LSG sehen.⁴⁷

b) Schaffung maßgeschneiderter Ausnahme- und Befreiungstatbestände für PV-FFA

Alternativ könnten Ausnahme- oder Befreiungstatbestände in die LSG-VO aufgenommen werden, die auf PV-FFA zugeschnitten sind und eine behördliche Zulassung erleichtern. Denkbar wäre etwa die Aufnahme eines ausdrücklichen Ausnahmetatbestands, **wenn eine Ausnahme vom Bauverbot für den Ausbau erneuerbarer Energien oder – abstrakt formuliert – aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses – notwendig ist.**

c) Verfahren zur Änderung von LSG-VO

Für die Änderung einer LSG-VO ist grundsätzlich dasselbe Verfahren wie bei Neuerlass einer LSG-VO durchzuführen.

Zuständig sind gemäß § 23 Abs. 4 NatSchG die unteren Naturschutzbehörden, d. h. die Landratsämter und Städte.

Das Verfahren ist in § 24 NatSchG geregelt und umfasst folgende Schritte:

1. Vorbereitung und Entwurfserstellung:

Die zuständige untere Naturschutzbehörde erstellt einen Verordnungsentwurf mit den entsprechenden Plänen, Karten oder anderen zeichnerischen Darstellungen

2. Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange (TöB):

Vor dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung der Rechtsverordnung ist den Gemeinden, Behörden und TöB, deren Aufgabenbereich wesentlich berührt sein kann, der Verordnungsentwurf zur Stellungnahme zuzuleiten. Dazu gehören insbesondere: Die räumlich betroffenen Gemeinden, Fachbehörden (z. B. Forst-, Landwirtschafts-, Wasserwirtschaftsbehörden), die anerkannten Naturschutzvereinigungen gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG. Soweit die land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Nutzung geregelt werden soll, muss auch die entsprechende Berufsvertretung beteiligt werden.

47 VGH München, Urteil vom 27.10.2017 – 14 N 16.768, Rn. 26, juris.

3. Öffentliche Auslegung:

Der Verordnungsentwurf muss mit den Plänen, Karten oder anderen zeichnerischen Darstellungen für die Dauer von einem Monat zur kostenlosen Einsichtnahme durch jedermann öffentlich ausgelegt werden. Zusätzlich müssen die Unterlagen auf der Internetseite der Behörde veröffentlicht werden. Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung sowie die Internetadresse sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung bekannt zu machen. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist bei der erlassenden Naturschutzbehörde vorgebracht werden können. Zur Straffung des Verfahrens können die Beteiligung der TöB und die öffentliche Auslegung gleichzeitig durchgeführt werden.

4. Prüfung und Entscheidung

Die untere Naturschutzbehörde prüft die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen und teilt das Ergebnis den Betroffenen mit.

5. Erlass und Verkündung

Nach Abschluss des Verfahrens wird die geänderte Verordnung erlassen und verkündet.

(1) Erleichterungen bei nicht erheblichen Änderungen

Bei einer räumlich oder sachlich nicht erheblichen Änderung kann die Beteiligung der Verbände und Behörden (§ 24 Abs. 1 NatSchG) und die Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 24

Abs. 2 NatSchG) durch die Anhörung nur der von der Änderung berührten Behörden, öffentlichen Planungsträger, Gemeinden und land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretungen sowie der von den Änderungen betroffenen Eigentümer und sonstigen Berechtigten ersetzt werden (§ 24 Abs. 3 NatSchG).

Wann eine Änderung sachlich oder räumlich erheblich ist, lässt sich nur im Einzelfall ermitteln. Eine Änderung ist sachlich erheblich, wenn sie den Schutzzweck der Verordnung berührt oder die Belange der Betroffenen anders oder stärker als ursprünglich vorgesehen beeinträchtigt.⁴⁸

LSG-VO-Änderungen nach Kapitel IV.3. können unerheblich sein, wenn:

- keine neuen Belastungen für Eigentümer/Gemeinden entstehen. Handlungsspielräume werden eher erweitert, da Bauverbote gelockert werden.
- der Schutzzweck von LSG nicht substantiell beeinträchtigt wird (z. B. wenn PV-FFA nur auf klar definierten Flächen unter strengen technischen und naturschutzfachlichen Voraussetzungen zugelassen werden sollen).
- die Grundstruktur der LSG-VO gewahrt bleibt.

LSG-VO-Änderungen nach Kapitel IV.3. können im Einzelfall aber auch erheblich sein, wenn:

- die Zulassung von baulichen Anlagen in einem Schutzgebiet den Charakter des Gebiets verändert und dem Schutzzweck

48 vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 07.03.2007 – 1 N 3/06, Ls. 1, juris).



zuwiderläuft (dies gilt insbesondere, wenn Ausnahmen nicht auf eng begrenzte Einzelfälle beschränkt werden und die Möglichkeit geschaffen wird, in nennenswertem Umfang PV-FFA zu errichten).

- neue Betroffenheiten Dritter entstehen.

Auf den Punkt gebracht

Gemeinden oder Investoren können eine **Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung** bei der zuständigen unteren Naturschutzbehörde anregen, um PV-FFA im LSG zu ermöglichen.

Möglichkeiten einer Änderung in der LSG-VO sind:

- **Legalausnahmen**, die PV-FFA unter bestimmten Bedingungen allgemein zulassen
- eine **Zonenplanung** mit klar abgegrenzten Tabu- und Ausnahmebereichen
- die **Aufnahme maßgeschneiderter Ausnahmetatbestände** für PV-FFA, etwa bei überwiegendem öffentlichem Interesse.



Impressum

Stuttgart, Juli 2026

Autorinnen:

Verena Rösner und Dr. Kaja Rothfuß (Menold Bezler Rechtsanwälte)

Herausgeberin:

KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH

Kaiserstraße 94a, D-76133 Karlsruhe

Tel.: +49 0721 98471-0

www.kea-bw.de

Digitale Version als Download:

www.kea-bw.de/erneuerbare-bw/wissensportal/publikationen