

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 224
Januar/Februar 2021

IDUR 
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

IDUR im Internet: www.idur.de

EuGH zum Zugang zu „internen Mitteilungen“ im Stuttgart 21-Verfahren

Mit einem Urteil vom 20.1.2021 hat der EuGH eine womöglich folgenschwere Entscheidung getroffen, die den Zugang zu Umweltinformationen mit erheblicher Rechtsunsicherheit belegt und in Zukunft stärker einschränken könnte.

Seite.....2

Antragsbefugnis einer anerkannten Umweltschutzvereinigung gegen Baugenehmigung gemäß § 30 BauGB

Der 9. Senat des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs hat in einem Eilverfahrensbeschluss vom 10.12.2020 zum ersten Mal bestätigt, dass ein Bebauungsplan als Landesrecht anzusehen und folglich eine darauf beruhende Baugenehmigung mit einer Umweltverbandsklage angreifbar ist. Allerdings vertritt der 2. Senat des gleichen Gerichts immer noch eine andere Meinung.

Seite.....4

Agro-PV – Hoffnungsträger der Energiewende

Mit Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen, die weiter bewirtschaftet werden, ließe sich der Anteil erneuerbarer Energien schnell steigern. Leider wird gerade diese besonders zukunftssträchtige Form der Energiegewinnung durch das geltende Recht diskriminiert und behindert. Ein Appell zur Gesetzesreform.

Seite.....10

Die Rechtsgrundlagen des Klimaschutzes

Klimaschutz ist im Kommen – und auch dringend notwendig. Der Beitrag gibt eine kurze Darstellung der derzeit geltenden Gesetzesvorschriften in Deutschland.

Seite.....11

Buchbesprechung

- Frenz / Muggenborg (Hrsg.),
BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz
Kommentar, 3. Auflage

Seite.....12

**EuGH zum Zugang zu
„internen Mitteilungen“
im Stuttgart 21-Verfahren**

Von Leonard Stuber, Ref. jur.

- EuGH, Urteil vom 20.1.2021, Rs. C-619/19 -

Mit diesem Urteil vom 20.1.2021 hat der EuGH eine womöglich folgenschwere Entscheidung getroffen, die den Zugang zu Umweltinformationen mit erheblicher Rechtsunsicherheit belegt und in Zukunft stärker einschränken könnte.

I. Hintergrund der Entscheidung

In der Sache geht es um einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen des Staatsministeriums Baden-Württemberg betreffend die Baumfällungen zur Durchführung des Projekts „Stuttgart 21“ im Oktober 2010; konkret: es geht um Informationen an die Hausspitze des Staatsministeriums über den Stand des Untersuchungsausschusses zum Polizeieinsatz am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlosspark und Vermerke des Ministeriums zu einem im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ durchgeführten Schlichtungsverfahren.

Die Klage gegen die Verweigerung des Zugangs durch das Staatsministerium wurde in erster Instanz abgewiesen, die Berufung vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte aber Erfolg. Aufgrund der Revision des Landes hat sich nun das Bundesverwaltungsgericht mit der Sache zu beschäftigen. Das BVerwG geht davon aus, dass es sich bei den begehrten Unterlagen um Umweltinformationen handelt und das Staatsministerium informationspflichtige Stelle ist. Damit hat im Ausgangspunkt jede Person einen Anspruch auf freien Zugang zu diesen Informationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Denn mehr verlangt der auf der Umweltinformationsrichtlinie¹ basierende Umweltinformationsanspruch aus § 24 Abs. 1 des Landes-Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG)² von Baden-Württemberg nicht.

Allerdings kann ein entsprechender Antrag aus einem der in §§ 28, 29 UVwG³ abschließend aufgezählten Gründe zum Schutz öffentlicher oder sonstiger Belange abgelehnt werden. Das BVerwG ging davon aus, dass der Ablehnungsgrund „interner Mitteilungen“ nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG dem Anspruch entgegenstehen

kann und legte dem EuGH die Fragen vor, ob die Unterlagen des Staatsministeriums als „interne Mitteilungen“ zu qualifizieren sind und ob die Berufung auf diesen Ablehnungsgrund zeitlich begrenzt ist.

II. Die Entscheidung des EuGH

Der EuGH hat nun entschieden, dass der Begriff „interne Mitteilungen“ alle Informationen erfasst, die innerhalb einer Behörde im Umlauf sind und die zum Zeitpunkt der Antragstellung den Binnenbereich dieser Behörde nicht verlassen haben, soweit sie der Öffentlichkeit vorher nicht öffentlich zugänglich gemacht worden sind oder hätten zugänglich gemacht werden müssen. Dabei sind Mitteilungen selbst dann noch intern, wenn die Informationen von einer externen Quelle bei der Behörde eingegangen sind. Die Anwendbarkeit dieses Ablehnungsgrundes ist zeitlich unbegrenzt.

1. Der Begriff der „Mitteilung“

Für die Bestimmung des Begriffs „Mitteilung“ nimmt der EuGH gestützt auf Art. 4 Abs. 3 c) der Aarhus-Konvention eine Abgrenzung zum Begriff des „Materials“ vor. Unterscheidendes Merkmal zwischen beiden sei der Umstand, dass eine Mitteilung an eine andere Person gerichtet ist. Einzige Voraussetzung ist somit, dass es sich um eine Information handelt, die einen Adressaten hat. Dieser kann auch eine abstrakte Einheit sein wie ein Organ einer juristischen Person oder auch lediglich „Mitglieder“ einer Verwaltung.

2. Der Begriff „intern“

„Intern“ bedeutet nach der EuGH-Entscheidung, dass die Mitteilung den Binnenbereich der Behörde nicht verlassen hat, also insbesondere nicht einem Dritten bekannt gegeben und nicht öffentlich zugänglich gemacht worden ist. Auf den Inhalt der Mitteilung kommt es damit für die Einordnung als „intern“ nicht an. Interessant ist vor allem die eher beiläufig eingebrachte Bemerkung, dass hierzu auch Informationen gehören, die von einer externen Quelle bei der Behörde eingegangen sind, sofern sie vor dem Eingang bei der Behörde nicht öffentlich zugänglich gemacht worden sind oder öffentlich zugänglich hätten gemacht werden müssen.

¹ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (UI-RL).

² Entspricht § 3 Abs. 1 Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) und beruht auf Art. 3 Abs. 1 UI-RL.

³ Entspricht §§ 8, 9 UIG. und beruht auf Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 UI-RL.

Begründet wird dies mit dem Wortlaut und dem Zweck der Vorschrift, dem Bedürfnis der Behörden nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten Rechnung zu tragen. Damit setzt der Begriff der „internen Mitteilung“ nicht voraus, dass sowohl Autor als auch Adressat der Mitteilung dem Binnenbereich der Behörde zuzuordnen sind. Die Mitteilung kann vielmehr auch von Dritten ausgehen.⁴

3. Keine zeitliche Begrenzung

Eine zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit des Ablehnungsgrundes der internen Mitteilungen hat der EuGH abgelehnt und dies mit einem Vergleich mit dem Ablehnungsgrund nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. d) UI-RL begründet, der Material betrifft, das gerade vervollständigt wird, sowie noch nicht abgeschlossene Schriftstücke und noch nicht aufbereitete Daten. Dieser Ablehnungsgrund sei der Natur der Sache nach vorübergehender Art und daher zeitlich begrenzt. Eine Abhängigkeit vom Fortschritt des Verwaltungsvorgangs sei dem Ablehnungsgrund der internen Mitteilungen demgegenüber nicht zu entnehmen. Dies soll im Einklang mit dem Zweck stehen, der Behörde einen geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten zu bewahren, der auch durch eine öffentliche Bekanntgabe der internen Mitteilung nach Abschluss des Verwaltungsvorgangs noch beeinträchtigt werde.

4. Abwägung

Der EuGH ist sich selbst der möglichen Tragweite seiner Entscheidung wohl bewusst, was folgende Formulierung andeutet:

„Um die Richtlinie 2003/4 nicht ihres Inhalts zu berauben, ist die in Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e und Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 dieser Richtlinie geforderte Abwägung der in der Rede stehenden Interessen daher eng einzugrenzen.“ (Rn. 60)

Der EuGH sieht also, dass er mit seiner Entscheidung ein Einfallstor für eine Vielzahl von Ablehnungen geschaffen hat. Er geht aber davon aus, dass sich der weite Anwendungsbereich des Begriffs „interne Mitteilung“ durch eine strenge Abwägung des Geheimhaltungsinteresses gegen das öffentliche Informationsinteresse wieder eingrenzen lässt. Die in Art. 4 Abs. 2

UAbs. 2 UI-RL vorgeschriebene Abwägung erfordert eine Prüfung der entgegenstehenden Interessen in jedem Einzelfall. Zu berücksichtigen ist neben den Angaben des Antragstellers zu den Gründen des Informationsbegehrens auf der einen Seite Sinn und Zweck der UI-RL, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs-austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und den Umweltschutz zu verbessern. Auf der anderen Seite hat die Behörde die seit der Erstellung der Mitteilung vergangene Zeit und die in der Mitteilung enthaltenen Informationen zu berücksichtigen, da eine Mitteilung aufgrund ihres Alters als nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen sein könnte. Maßstäbe, die die Entscheidung der Behörde für den Antragsteller vorhersehbar machen, sind damit freilich nicht gesetzt.

5. Begründung der Behördenentscheidung

Als weiteren Ausgleich für die große Reichweite des Ablehnungsgrundes betont der EuGH das Begründungserfordernis der Ablehnungsentscheidung nach Art. 4 Abs. 5 UI-RL⁵. Hierfür genügt es nicht, lediglich auf den Ablehnungsgrund Bezug zu nehmen, also etwa den Antrag mit der bloßen Begründung abzulehnen, dass er interne Mitteilungen betreffe oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht überwiege. Vielmehr muss die Behörde die Gründe darlegen, aus denen ihrer Ansicht nach die Bekanntgabe der Information das durch den jeweiligen Ablehnungsgrund geschützte Interesse konkret und tatsächlich, absehbar und nicht bloß hypothetisch beeinträchtigt.

III. Bewertung der Entscheidung

Der EuGH fasst den Ablehnungsgrund der internen Mitteilung denkbar weit, obwohl mehrere Vorschläge zu Eingrenzung des Ablehnungsgrundes, wie etwa die Begrenzung auf Meinungsäußerungen, zur Verfügung gestanden hätten.⁶ Der Zweck der Vorschrift, den der EuGH selbst benennt, hätte ihm hierfür die notwendigen Argumente zur Hand geben können. Der Ablehnungsgrund der internen Mitteilungen trägt nämlich dem Bedürfnis der Behörden nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten Rechnung. Da dies dem Schutz der Gedankenfreiheit und dem freien

⁴ Damit könnte unter Umständen entgegen der Ansicht des BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 C 7/12 –, juris Rn. 33 ff., auch die Mitteilung einer Behörde an eine andere Behörde „intern“ sein, sofern diese nur bei der adressierten Behörde vorhanden ist und deren Binnenbereich nicht verlassen hat.

Der EuGH hat sich hierzu in seiner Entscheidung allerdings nicht ausdrücklich geäußert.

⁵ Umgesetzt in § 27 UVwG bzw. § 5 UIG.

⁶ Vgl. hierzu Rn. 49 ff. sowie, Schlussanträge des Generalanwalts Hogan vom 16.7.2020, C-619/19, juris Rn. 25.

Austausch von Ansichten dienen soll, wäre eine Begrenzung des Ablehnungsgrundes auf Meinungsäußerungen gut vertretbar gewesen. In der praktischen Umsetzung des Urteils ließe sich nun aber zumindest erwägen, diesen Gesichtspunkt in der Abwägung zu berücksichtigen, also etwa das Geheimhaltungsinteresse geringer zu gewichten, wenn sich der Antrag auf bloßes Faktenmaterial bezieht.

Indem der EuGH das Erfordernis einer eng eingrenzenden Abwägung hervorhebt, verlagert er die Problematik auf eine Einzelfallprüfung. Dies ist sowohl dem Ziel einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit staatlicher Entscheidungen abträglich. Denn eine Abwägung erfordert stets eine Gewichtung der gegenseitigen Interessen und damit eine Wertung, für die einheitliche Maßstäbe kaum zur Verfügung stehen. Die Erkenntnis, dass Mitteilungen mit zunehmendem Alter ihre Vertraulichkeit verlieren können, ist hierbei ohne eine klar definierte zeitliche Grenze nur ein kleiner Trost. Die Verlagerung der Problematik in die Abwägung erhöht außerdem den Druck auf den Antragsteller, sein Informationsinteresse zu begründen, um so der Behörde eine sachgemäße Gewichtung des öffentlichen Informationsinteresses im konkreten Fall zu ermöglichen. Dadurch wird die ursprüngliche Intention der Richtlinie, Umweltinformationen auch ohne die Darlegung eines rechtlichen Interesses zugänglich zu machen, vgl. Art. 3 Abs. 1 a. E. UI-RL, weiter untergraben.

Ein wenig Rechtssicherheit schafft das vom EuGH erneut hervorgehobene Begründungserfordernis. Die Angabe der Ablehnungsgründe kann dem Antragsteller mögliche Angriffspunkte bieten und erleichtert die Einschätzung der Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs. Die Ablehnung ist jedenfalls dann in formeller Hinsicht angreifbar, wenn die Ablehnung gar nicht oder nur pauschal etwa damit begründet wird, der Antrag betreffe interne Mitteilungen, ohne dass dargelegt wird, warum durch die Bekanntgabe der geschützte Raum für interne Überlegungen und Debatten beeinträchtigt wird.

IV. Fazit

Das Urteil des EuGH schafft mehr Rechtsunsicherheit als Klarheit. Die Entscheidung über Umweltinformationsansprüche wird künftig weiterhin in erheblichem Maße von nur schwer vorhersehbaren Abwägungen im Einzelfall abhängen. Da sich die Verwaltung erfahrungsgemäß schwertut, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe von Umweltinformationen höher zu

gewichten als das Geheimhaltungsinteresse, müssen Antragsteller hoffen, dass die Gerichte die Abwägung mit der vom EuGH betonten Strenge vornehmen. Das Begründungserfordernis im Ablehnungsfall kann dabei helfen, die Erfolgsaussichten eines gerichtlichen Vorgehens besser einzuschätzen. Im Stuttgart 21-Verfahren ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Hier liegt es nun am BVerwG, die geforderte Abwägung vorzunehmen.

Antragsbefugnis einer anerkannten Umweltschutzvereinigung gegen Baugenehmigung gemäß § 30 BauGB

Von Jennifer Martin, Ref. jur.

*- Beschlüsse des BayVGH vom 10.12.2020,
Az.: 9 CS 20.892, und der Vorinstanz VG Ansbach vom 01.4.2020, Az.: AN 17 S 19.02134 -*

1. Sachverhalt

Der Antragsteller ist eine anerkannte Umweltvereinigung i. S. d. § 3 UmwRG. Er beehrte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beim VG Ansbach mit dem Az. AN 17 S 19.02134 die Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer von ihm fristgerecht erhobenen Klage, die sich gegen eine Baugenehmigung für den Neubau eines Logistik- und Industrieparks mit Werbeanlagen vom 25.9.2019 richtete.

Das Vorhabengrundstück befindet sich südöstlich der plangebenden Gemeinde unterhalb einer von Südwesten nach Nordosten verlaufenden Bahnlinie. Das Bauvorhaben unterliegt den Festsetzungen eines am 1.2.2014 in Kraft getretenen Bebauungsplans, der das betreffende Gebiet, in dem das Vorhaben realisiert werden soll, als Industriegebiet ausweist. Die 1. Änderung des Bebauungsplans trat am 25.9.2019 in Kraft. Diese Änderung hatte die Streichung der Einschränkung der zulässigen Nutzung im Industriegebiet auf Betriebe und Anlagen, die betriebsbedingt dauerhaft auf einen direkten Gleisanschluss angewiesen sind, zum Gegenstand.

Aus der Begründung zur 1. Änderung des Bebauungsplans ergibt sich, dass die plangebende Gemeinde durch den Entfall des Erfordernisses, dass ein Betrieb auf einen Bahnanschluss angewiesen sein müsse, mit einer Erhöhung der Verkehrsmengen rechnete. Die Gemeinde war nach im Aufstellungsverfahren zur 1. Änderung gewonnenen Erkenntnissen von der Notwendigkeit einer ortsumgehenden Erschließungsstraße für das Vorhaben im Industriegebiet ausgegangen.

Zu Beginn des Verfahrens hatte sie noch angenommen, dass der Verkehr weiterhin über das bestehende Straßensystem abgewickelt werden könne. Die Funktion der vorgesehenen Ortsumgehung wird nunmehr über bestehende Gemeindestraßen erfüllt und erschöpft sich damit in der Erschließung des im Bebauungsplan festgesetzten Industriegebiets. Südlich des Plangebietes befindet sich ein naturschutzfachlich hochwertiges feuchtes Grünlandgebiet, in dem sehr seltene und teilweise hochgradig gefährdete Vogelarten brüten. Diese zeigen erhebliche Lärm- oder andere Störeffindlichkeiten. Daher wurde bereits im Jahr 2011 thematisiert, dass durch die Planung eine Minderung der Habitatseignung in Betracht kommt oder sogar zu erwarten sei.

Der Antragsteller machte geltend, dass die verfahrensgenständliche Baugenehmigung den umweltbezogenen textlichen Feststellungen des Bebauungsplans widerspreche, weil ihr keine aufschiebende Bedingung beigefügt sei, um die Voraussetzungen der in diesen textlichen Festsetzungen enthaltenen CEF-Maßnahmen („vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen“) zur Vermeidung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände i. S. d. § 44 Abs. 5 BNatSchG vor Beginn der Erschließungs- und Baumaßnahmen sicherzustellen. Insoweit erscheine es zumindest möglich, dass ohne eine solche Nebenbestimmung ein Verstoß der Baugenehmigung gegen § 44 Abs. 1 BNatSchG infrage kommen könne, weil solche vorgezogenen CEF-Maßnahmen bereits zum Zeitpunkt der Verfahrensrealisierung wirksam sein müssten.

Der Antragsteller rügte weiter, dass die Auswirkungen der für die Erschließung des Industriegebiets als erforderlich angesehenen neuen Ortsumgehung auf den Artenschutz nicht in der Abwägung berücksichtigt worden seien, obwohl die Auswirkungen einer Bauleitplanung in Bezug auf § 44 BNatSchG zu den gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a BauGB abwägungserheblichen naturschutzfachlichen Belangen zählten.

Das Verwaltungsgericht Ansbach lehnte den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz mit Beschluss vom 1.4.2020 wegen fehlender Antragsbefugnis des Antragstellers als unzulässig ab.

Der Antragsteller wendete sich gegen diesen Beschluss mittels einer Beschwerde an den BayVGH mit der Begründung, er sei gemäß § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG antragsbefugt. Im Übrigen sei der Antrag auch begründet.

II. Zulässigkeit des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz

1. Argumentation des 9. Senats

Die Beschwerde des Antragstellers hatte Erfolg, weil sie nach Ansicht des 9. Senats des BayVGH zulässig und begründet ist. Die Beschwerde sei begründet, weil das Verwaltungsgericht Ansbach den Antrag des Antragstellers nach § 80a Abs. 3 i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO zu Unrecht wegen Unzulässigkeit abgelehnt habe. Insbesondere sei der Antragsteller antragsbefugt. Dabei ließ der BayVGH offen, ob die Klagebefugnis bereits aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG folge, da jedenfalls § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG einschlägig sei.

Die Auffassung des VG Ansbach, aus der Regelung des § 50 Abs. 1 S. 2 UPVG könne die mangelnde Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG deswegen abgeleitet werden, weil danach für das Bauvorhaben eine Pflicht zur Durchführung einer UVP nicht bestehen könne, hält der 9. Senat des BayVGH jedenfalls für zweifelhaft.

Der Auffassung des VG Ansbach, eine Antragsbefugnis nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG sei zu verneinen, weil bei einer Baugenehmigung nach § 30 BauGB umweltbezogene Rechtsvorschriften nicht unmittelbar zur Anwendung kämen, sei nicht zuzustimmen. Insoweit stellt der 9. Senat ausdrücklich klar, dass er den zu Grunde liegenden Erwägungen des BayVGH im Beschluss vom 11.4.2018, Az.: 2 CS 18.198 nicht zu folgen vermöge. Maßgeblich für die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG sei lediglich, dass bei der Zulassungsentscheidung unter anderem umweltbezogene Vorschriften geprüft werden müssten. Nicht erforderlich sei, dass solche Vorschriften gerügt werden, dass sie von der Behörde tatsächlich geprüft wurden oder gar verletzt seien.

Daraus schließt der 9. Senat, dass eine Baugenehmigung unter Anwendung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften i. S. d. § 1 Abs. 4 UmwRG zustande kommen könne, weil sich solche Vorschriften zumindest teilweise in den von der Baugenehmigungsbehörde (in der zugrunde liegenden Entscheidung gemäß Art. 60 S. 1 Nr. 1 BayBO) zu prüfenden §§ 30 ff. BauGB fänden. Dies gelte jedenfalls bei der Genehmigung von Außenbereichsvorhaben oder Vorhaben im nicht qualifizierten Innenbereich. Insoweit stimmt die Auffassung des 9. Senats mit den Erwägungen des Beschlusses des BayVGH vom 11.4.2018 (Az.: 2 CS 18.198) überein.

Aber auch bei der Zulassung eines Vorhabens im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB könne – in Abweichung zur Rechtsauffassung der Vorinstanz – die Anwendung einer umweltbezogenen Rechtsvorschrift des Landesrechts in Betracht kommen, wenn der Bebauungsplan in Bezug auf das Vorhaben umweltbezogene Rechtsvorschriften enthalte.

a) Baugenehmigung als Landesrecht

Es sei nicht ersichtlich, aus welchen Gründen ein Bebauungsplan als kommunale Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB) nicht als Rechtsvorschrift des Landesrechts anzusehen sein sollte. Eine Beschränkung des Begriffs „Landesrecht“ in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG auf unmittelbar vom Landesgesetzgeber erlassene Normen sei dem Wortlaut der Norm nicht zu entnehmen. Dem Begriff des „Landesrechts“ unterfielen in Abgrenzung zum Begriff des „Bundesrechts“ auch die Satzungen der Gemeinden, ungeachtet dessen, dass die Satzungsgeber kommunale Gebietskörperschaften seien. Satzungen bildeten gerade keinen dritten Rechtskreis neben Bundes- und Landesrecht.

Es sei ferner auch nicht ersichtlich, aus welchen Gründen im Anwendungsbereich des UmwRG von einer abweichenden Bedeutung des Begriffs des „Landesrechts“ ausgegangen werden solle. Vielmehr sei bei der Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG zu berücksichtigen, dass die nationalen Gerichte verpflichtet seien, die nationale Gesetze so weit wie möglich mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) sowie mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes in Einklang zu bringen. Daraus folge die Annahme, dass der Gesetzgeber in der Auflistung in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG in Anknüpfung an die Terminologie der „umweltbezogenen Vorschriften“ in Art. 9 Abs. 3 AK das Ziel verfolgte, sämtliche in Betracht kommende Rechtsvorschriften zu erfassen, ungeachtet innerstaatlicher Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern.

b) Vermittlung umweltbezogener Normen über Baugenehmigung

Aber auch unabhängig von der Frage der Zuordnung einer kommunalen Satzung zum Landesrecht sei nicht ersichtlich, weshalb „umweltbezogene Normen“ i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG nicht auch dann vorliegen sollen, wenn solche Normen über einen Bebauungsplan, der sie umsetzt, vermittelt werden sollen. Hier sei wieder die nach Art. 9 Abs. 3 AK gebotene weite Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG zu

beachten. Das Bedürfnis einer rechtlichen Kontrolle nach § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG nicht nur des Bebauungsplans, sondern auch einer auf dessen Grundlage erlassenen Baugenehmigung, könne nicht generell verneint werden: Zum einen bestehe die Möglichkeit, dass eine Baugenehmigung umweltbezogenen Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans widerspreche. In diesem Fall sei eine bloße Normenkontrolle kein wirksames Rechtsmittel. Zum anderen habe die Genehmigungsbehörde im Genehmigungsverfahren nach § 30 BauGB stets zu prüfen, inwieweit sich ein zusätzlicher Regelungsbedarf in der Baugenehmigung im Hinblick auf umweltbezogene Rechtsvorschriften ergebe. Ein solcher Regelungsbedarf könne sich etwa aufgrund (teilweiser) Konfliktverlagerung auf das nachfolgendeungsverfahren oder aufgrund nachträglicher rechtlicher oder tatsächlicher Änderungen ergeben.

c) Bewertung des Einzelfalles

Im vorliegenden Fall enthielt der zugrunde liegende Bebauungsplan eine Festsetzung mit Umweltbezug. Aus diesem Grund sei auch von der Genehmigungsbehörde bei Erteilung der streitgegenständlichen Baugenehmigung eine umweltbezogene Rechtsvorschrift des Bebauungsplans zu prüfen gewesen. Allein die Existenz eines Bebauungsplanes zwingt noch nicht zur Umsetzung seiner Festsetzungen. Insbesondere treffe einen privaten Grundstückseigentümer an sich keine Pflicht zur Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen. Dabei sei für die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG unerheblich, ob die Genehmigungsbehörde die umweltbezogenen Rechtsvorschriften des Bebauungsplans im konkreten Einzelfall tatsächlich geprüft oder rechtlich zutreffend umgesetzt habe.

d) Kein zwingender Vorrang des Normenkontrollverfahrens

Der Antragsteller sei im vorliegenden Fall aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes auch nicht auf die Erhebung eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 bzw. Abs. 6 VwGO zu verweisen.

Dass ein Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan Vorrang habe vor einer Anfechtungsklage gegen eine auf Grundlage dieses Bebauungsplans erlassene Baugenehmigung, sei im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG wie auch sonst im Verhältnis der prinzipialen zur

inzidenten Normenkontrolle und den Antragsarten der § 47 Abs. 6 VwGO sowie §§ 80a, 80 und 123 VwGO nicht erkennbar. Zwar könne aus Unionsrecht oder der Aarhus-Konvention kein zwingender Anspruch auf eine vollständige Inzidentkontrolle eines Bebauungsplans im Rahmen des Eilrechtsschutzes gegen eine auf seiner Grundlage ergangene Entscheidung abgeleitet werden. Es dürfe aber kein (unionsrechtswidriges) Rechtsschutzdefizit dadurch entstehen, dass eine Inzidentkontrolle im gegen eine Baugenehmigung gerichteten Eilverfahren verweigert wird, obwohl damit eine effektive Rechtskontrolle gerade nicht (mehr) erreicht werden könne.

Der Antragsteller sei im vorliegenden Fall auch nicht darauf zu verweisen, dass er einen Normenkontrollantrag ausnahmsweise bereits vor Inkrafttreten der 1. Änderung des Bebauungsplans hätte stellen können. Ein solcher Antrag wäre hier unzulässig gewesen, weil der Antragsteller durch das Rechtsmittel gegen die Baugenehmigung gerade hinreichenden Rechtsschutz habe erlangen können.

2. Stellt dies einen grundsätzlichen Wechsel der Rechtsprechung des BayVGH dar?

a) VGH München (2. Senat), Beschluss vom 11.04.2018, Az.: 2 CS 18.198

Der VGH München (2. Senat) war im Beschluss vom 11.4.2018, Az.: 2 CS 18.198, der Auffassung, dass Bebauungspläne nach § 30 BauGB generell nicht von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG erfasst seien. Er stellt dabei nicht auf etwaige Besonderheiten des Einzelfalles ab, sondern argumentierte vielmehr mit allgemeinen Erwägungen. Der Bebauungsplan sei keine umweltbezogene Rechtsvorschrift im Sinn des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 4 UmwRG, sondern setze solche vielmehr um: Zum einen kämen bei einer Baugenehmigung nach § 30 BauGB generell keine umweltbezogenen Rechtsvorschriften in diesem Sinne zur Anwendung. Zum anderen fielen Baugenehmigungen nicht unter den Begriff des Landes- oder Bundesrechts.

b) BayVGH (2. Senat), Beschluss vom 08.10.2020, Az.: 2 ZB 19.449

Im Beschluss des 2. Senats vom 8.10.2020, Az.: 2 ZB 19.449, lehnt der BayVGH die Klagebefugnis aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ab, weil der Kläger jedenfalls nicht hinreichend geltend gemacht habe, dass die streitgegenständliche Baugenehmigung gegen eine umweltbezogene Festsetzung des der Baugenehmigung zu Grunde liegenden Bebauungsplans verstoße.

Vielmehr berufe sich der Kläger auf die Nichtigkeit des Bebauungsplans als solchen. Aus diesem Grund sei die Klagebefugnis auch dann abzulehnen, wenn der entsprechenden Auffassung der Literatur – entgegen der bisherigen Rechtsprechung – zu folgen sei, dass der Bebauungsplan eine Rechtsvorschrift des Bundes- oder Landesrechts sei.

Weiterhin verneint der BayVGH im Beschluss vom 08.10.2020 auch eine Klagebefugnis aus Art. 42 Abs. 2 VwGO i. V. m. Art. 9 Abs. 3 AK. Dabei stellt der BayVGH fest, dass die Klagebefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung hieraus nicht allgemein gegenüber Baugenehmigungen ausgeschlossen sei. Vielmehr habe der Kläger im konkreten Einzelfall versucht, seine Klagebefugnis durch eine inzidente Feststellung der Nichtigkeit des Bebauungsplans, der der Baugenehmigung zu Grunde lag, zu erreichen, ohne jedoch Verletzungen von umweltbezogenen Rechtsvorschriften durch die streitgegenständliche Baugenehmigung als solche oder die fehlerhafte Umsetzung einer umweltbezogenen Festsetzung des Bebauungsplans durch die Baugenehmigung geltend zu machen. Der Kläger habe vielmehr das Ziel verfolgt, das Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan in die Anfechtungsklage gegenüber der Baugenehmigung zu verlagern.

c) BayVGH (9. Senat), Beschluss vom 10.12.2020, Az.: 9 CS 20.892

Im aktuellen Beschluss des 9. Senats des BayVGH vom 10.12.2020 lag der Fall im Gegensatz zum Beschluss vom 8.10.2020 so, dass das Erfordernis der artenschutzrechtlichen Prüfung in der textlichen Fassung des Bebauungsplans niedergelegt war. Der Antragsteller hatte sich auch ausdrücklich darauf berufen, dass die Belange der im Plangebiet lebenden Arten nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Bei den Arten handelte es sich um teilweise sehr lärmempfindliche Tiere, während die Auswirkung der zu erwartenden erhöhten Verkehrslärmbelastung auf diese Arten nicht hinreichend gewürdigt worden seien. Hier hatte sich der Antragsteller ausdrücklich auf einen Verstoß gegen die umweltbezogenen Festsetzungen im Bebauungsplan berufen. Es lässt sich diesbezüglich also keine Änderung der Rechtsprechung feststellen, weil insoweit die Sachverhalte verschiedenen waren.

Eine Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung ist aber insoweit festzustellen, als der BayVGH in der aktuellen Entscheidung vom

10.12.2020 ausführlich darlegt, dass eine Baugenehmigung – mit der Ansicht der Literatur – zum Bereich des Landesrechts zähle, und gerade nicht als dritter Rechtskreis zu verstehen sei.

In dem aktuellen Beschluss macht der 9. Senat des BayVGh weiterhin deutlich, dass ein Vorrang des Normenkontrollverfahrens nicht bestehe, wenn hierdurch das vom Antragsteller verfolgte Ziel nicht hinreichend erreicht, mithin kein hinreichender Rechtsschutz erlangt werden könne.

d) Fazit

Der BayVGh vertrat lange Zeit die Auffassung, dass eine Klagebefugnis aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG bei Bebauungsplänen nach § 30 BauGB generell nicht bestünde, weil diese nicht als Landes- oder Bundesrecht zu qualifizieren seien.

In der Entscheidung vom 8.10.2020 setzte sich der BayVGh zwar mit der abweichenden Literaturmeinung auseinander, verneinte sodann aber die Klagebefugnis, weil auch nach dieser Ansicht im konkreten Fall nicht hinreichend die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften gerügt worden sei.

Die Entscheidung des 9. Senats stellt insoweit eine Rechtsprechungsänderung dar, als der BayVGh hier den Bebauungsplan nach § 30 BauGB mit der Meinung der Literatur als Landesrecht einstuft. Danach kann eine Klagebefugnis aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG folgen, es muss aber weiterhin die Verletzung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften hinreichend gerügt werden. Dies war in dieser Entscheidung der Fall, so dass die Klagebefugnis bejaht wurde.

Bereits im Beschluss vom 8.10.2020 schloss der 2. Senat des BayVGh eine Klagebefugnis nicht grundsätzlich wegen eines Vorrangs des Normenkontrollverfahrens aus. Insoweit stellte der BayVGh vielmehr auf das vom Kläger verfolgte Ziel ab. Insoweit stimmt die Entscheidung des 9. Senats mit dieser Rechtsprechung überein, weil auch hier auf das im Einzelfall verfolgte Ziel und das Bestehen effektiven Rechtsschutzes abgestellt wurde. Dabei weist das Gericht jedoch ausdrücklich darauf hin, dass es sich hierbei um eine Frage des Rechtsschutzbedürfnisses, und nicht der Klagebefugnis handele.

Ob der Kläger im Einzelfall auf das Normenkontrollverfahren zu verweisen ist, dürfte also davon abhängen, ob der Kläger tatsächlich umweltbezogene Rechtsvorschriften durch die konkrete

Baugenehmigung verletzt sieht, oder ob er sich lediglich im Wege einer Inzidentkontrolle in Wahrheit primär gegen den zu Grunde liegenden Bebauungsplan wendet. Zudem kommt es darauf an, in welcher Weise dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes eher entsprochen werden kann.

3.) Welche Folgen ergeben sich hieraus für die Wahl des Rechtsbehelfs?

Im Anschluss an die Entscheidung des 2. VGh-Senats vom 8.10.2020, Az.: 2 ZB 19.449, in welcher der Senat die Klagebefugnis des anerkannten Naturschutzverbandes im Verfahren gegen die Baugenehmigung verneinte, wandte sich der Naturschutzverband im Wege des Normenkontrollantrages gegen den zugrunde liegenden vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Diese setzte ein Sondergebiet eine Therme mit Freizeitbad und Eissporthalle fest.

In dem dann folgenden Beschluss vom 10.12.2020, Az.: 2 N 18.632, verneinte schließlich der 2. Senat die Zulässigkeit des Antrages, weil es inzwischen am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Inanspruchnahme des Gerichts habe sich als nutzlos erwiesen, weil der Antragsteller seine Rechtsstellung mit der begehrten Entscheidung nicht verbessern und sein insoweit verfolgtes Ziel nicht erreichen könne. Die Baugenehmigung für den Bau der Therme mit Freizeitbad und Eissporthalle sei bereits seit dem 8.10.2020 bestandskräftig. Diese Baugenehmigung fülle den angegriffenen Bebauungsplan vollständig aus, so dass keine weiteren Genehmigungen mehr erteilt werden könnten. Die wesentlichen Baukörper des Vorhabens seien bereits errichtet. Es sei daher nicht erkennbar und vom Antragsteller auch nicht vorgetragen, inwiefern sich die Rechtsstellung des Antragstellers verbessern könne, wenn der Bebauungsplan für unwirksam erklärt werden würde.

In diesem Fall verneinte der andere VG-Senat also die Zulässigkeit einer Anfechtungsklage gegen die Baugenehmigung wegen mangelnder Klagebefugnis und verwies den Naturschutzverband insoweit auf das Normenkontrollverfahren. Im folgenden Normenkontrollverfahren gegen den zugrunde liegenden Bebauungsplan wurde jedoch erneut die Zulässigkeit des Antrags verneint, weil es aufgrund der zwischenzeitlichen tatsächlichen Umsetzung des Vorhabens am Rechtsschutzbedürfnis fehlte.

Es zeigt sich, dass ein Umweltverband nach aktueller Rechtsprechung im Vorfeld genau prüfen sollte, ob tatsächlich eine Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften durch die streit-

gegenständliche Baugenehmigung als solche, oder eine fehlerhafte Umsetzung einer umweltbezogenen Festsetzung des Bebauungsplans durch die Baugenehmigung, hinreichend geltend gemacht werden kann. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass in einem Anfechtungsverfahren gegen die Baugenehmigung die Klagebefugnis aus diesem Grund verneint wird und gleichzeitig aufgrund fortschreitender Bebauung des Plangebiets das Rechtsschutzbedürfnis im Normenkontrollverfahren gegen den zugrunde liegenden Bebauungsplan zu entfallen droht.

III. Welche Rechtsverletzung wird festgestellt?

Der 9. Senat des BayVGH hielt den Antrag im einstweiligen Rechtsschutz auch für begründet, weil die Klage des Antragsstellers in der Hauptsache nach summarischer Prüfung voraussichtlich Erfolg haben werde. Die 1. Änderung des Bebauungsplans verletze im Hinblick auf die Belange des Artenschutzes das sich aus § 1 Abs. 7 BauGB ergebende Gebot der Konfliktbewältigung.

Die plangebende Gemeinde habe die Belange des § 44 Abs. 1 und 5 BNatSchG nicht hinreichend beachtet. Zwar habe diese ausweislich der Planbegründung die Abwägungsentscheidung auf eine aus ihrer Sicht umfassende Bewertung und Ermittlung der artenschutzrechtlichen Problematik nach § 44 Abs. 1 und 5 BNatSchG stützen und die erforderlichen Vermeidungs- und vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen verbindlich festsetzen wollen. Sie habe aber dabei die verkehrsrechtlichen Auswirkungen auf den Artenschutz durch die von ihr für die Erschließung des Industriegebiets als erforderlich angesehene Ortsumgehungsstraße nicht ausblenden und vollständig auf ein nachfolgendes, im Rahmen des Bebauungsplans nicht näher spezifiziertes isoliertes Verfahren betreffend den Ausbau der für die Erschließung vorgesehenen Gemeindestraßen verlagern dürfen.

Nach Ansicht des 9. Senats des BayVGH könnten sich im vorliegenden Fall negative Auswirkungen auf Umweltbelange nicht nur aus den Festsetzungen des Bebauungsplans selbst und deren Verwirklichung, sondern planbedingt gleichsam zwangsläufig, und daher der Planung zurechenbar, auch in der näheren Umgebung seines Geltungsbereichs ergeben. Daher habe die Gemeinde das im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung zu beachtende Ermittlungsgebiet nicht auf das Plangebiet beschränken dürfen. Die Trasse der Erschließungsstraße sei

aufgrund der planbedingten erheblichen Verkehrssteigerung zwingend in die Untersuchung artenschutzrechtlicher Auswirkungen des Bebauungsplans mit einzubeziehen und das Untersuchungsgebiet entsprechend auszudehnen gewesen. Anders hätten die von der Bebauungsplanung voraussichtlich betroffenen Arten sowie Art und Umfang ihrer voraussichtlichen Betroffenheit nicht vollständig ermittelt und bewertet werden können.

Im Übrigen lässt der 9. Senat ausdrücklich offen, ob auch die übrigen Beschwerdevorbringen des Antragstellers greifen. Ergänzend weist der Senat jedoch darauf hin, dass er die 1. Änderung des Bebauungsplans jedenfalls auch deswegen für unwirksam hält, weil die entstehende Verkehrslärmproblematik im vorliegenden Fall nicht hinreichend bewältigt worden sei. Hier liege ein Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung vor, weil der Bebauungsplan ein erhöhtes Verkehrslärmaufkommen bewirke, ohne gleichzeitig diesen Konflikt wieder zu lösen. Zudem erachtet der BayVGH das der Abwägung zugrunde liegende Schallschutzgutachten für angreifbar, weil es teilweise zu erwartende Geräuschzunahmen nicht berücksichtige. Etwaige Möglichkeiten zur Lösung dieses Konflikts seien von der plangebenden Gemeinde ergebnisoffen in die Zukunft verschoben worden, obwohl diese nicht damit rechnen durfte, dass die Verkehrslärmproblematik im anschließenden Baugenehmigungsverfahren bewältigt werden könne.

Weiterhin bestehe ein Abwägungsdefizit, weil die mit der Planung verbundene Verkehrslärmproblematik in Bezug auf das Wohngebäude an der geplanten Erschließungsstraße nicht hinreichend beachtet worden sei. Die Erhöhung des Verkehrslärms hätte aber berücksichtigt werden müssen, weil sich der zu erwartende Lärmzuwachs trotz der Vorbelastung aufgrund der vorhandenen Bahnlinie nicht als derartig geringfügig darstelle, dass er bei der Abwägung unbeachtet bleiben dürfte.

IV. Fazit

Der 9. Senat des BayVGH ordnet einen Bebauungsplan nach § 30 BauGB erstmals dem Bundes- oder Landesrecht im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG, und nicht einem dritten Rechtskreis zu. Damit bekommen anerkannte Umweltverbände rechtlich die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit von solchen Baugenehmigungen geltend zu machen, wenn sie konkret die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen können. Ein zwingender Vorrang des Normenkontrollverfahrens besteht

danach nicht, es kommt vielmehr auf die Umstände des Einzelfalles an.

Im Hinblick auf das materielle Recht geht der 9. Senat von einer offensichtlichen Unwirksamkeit des verfahrensgegenständlichen Bebauungsplans aus, weil die Belange des Artenschutzes von der plangebenden Gemeinde nicht hinreichend berücksichtigt worden seien.

Agro-PV – Hoffnungsträger der Energiewende

Von jur. Ass. Caroline Moog, Köln

Gem. § 1 Abs. 2 EEG 2021 ist es Ziel, den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf 65 Prozent im Jahr 2030 zu steigern. Nach Abs. 3 ist weiteres Ziel, dass vor dem Jahr 2050 der gesamte Strom, der im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (Bundesgebiet) erzeugt oder verbraucht wird, treibhausgasneutral erzeugt wird.

Die Werte aus dem Jahr 2020 zeigen allerdings, dass der Weg zu diesen 65 Prozent im Jahr 2030 durchaus noch weit ist. Allein aufgrund des pandemiebedingt gesunkenen Stromverbrauchs deckten die erneuerbaren Energien gut 46 Prozent des Bruttostromverbrauchs in Deutschland ab. Denn der Zubau erneuerbarer Energien erfolgte insgesamt nur mäßig⁷. Während der Zubau von Photovoltaikanlagen zwar um 5 GW stark anstieg, blieb die Windenergie, die mit gut 27 Prozent den größten Anteil der erneuerbaren Energien ausmacht, mit einem Zuwachs von 1,5 GW erneut hinter den Erwartungen zurück⁸. Und auch in Zukunft dürfte mit weiteren Schwierigkeiten – insbesondere aufgrund mangelnder Akzeptanz in der Bevölkerung - beim Ausbau der Windenergie zu rechnen sein.

Daher muss vermehrt auf die Photovoltaik gesetzt werden⁹. Gem. § 4 Nr. 3 EEG 2021 soll das Ziel nach § 1 Abs. 2 EEG 2021 unter anderem

durch eine sukzessive Steigerung der installierten Leistung von Solaranlagen auf insgesamt 100 GW im Jahr 2030 erreicht werden.

Flächenpotential für den Photovoltaikausbau findet sich auf Dächern, gebäudeintegriert, in Verkehrswegen sowie auf Freiflächen. Wird das Potential genutzt, könnte der Flächenverbrauch durch Windenergie an Land um bis zu ein Drittel gegenüber einem herkömmlichen Entwicklungspfad gesenkt und die Ziele der Regierung vielleicht doch erreicht werden¹⁰.

Einen großen Beitrag zum Ausbau der Photovoltaik könnten Agri-Photovoltaikanlagen (nachfolgend Agri-PV) leisten. Bei den Agri-PV handelt es sich um Photovoltaikanlagen, die auf landwirtschaftlich genutzter Fläche errichtet und betrieben werden, aber ohne dass die Ressource Boden für die Nahrungsmittelproduktion verloren geht¹¹. Der Boden kann aufgrund hoch gebauter und ggf. auch mobiler Unterkonstruktionen weiter bewirtschaftet werden, so dass zusätzlich Fläche für erneuerbare Energien statt Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaft geschaffen wird¹². Die Agri-PV-Anlagen können Pflanzen und Böden vor Umwelteinflüssen wie starker Sonneneinstrahlung oder auch Starkregen schützen, aber auch dem Vieh als Unterstand dienen.

In Herdwangen-Schönach wird seit September 2016 ein Agro-Photovoltaik-Forschungsprojekt des Fraunhofer-Instituts für Solare Energiesysteme auf einer landwirtschaftlich genutzten Fläche der Hofgemeinschaft Heggelbach durchgeführt¹³. Das Institut erforscht in dem Projekt zusammen mit den Hofbetreibern, wie sich die Nutzung der Agri-PV auf die Landnutzungsrate auswirkt. Sowohl im Jahr 2017 als auch im Hitzesommer 2018 konnte die Rate gesteigert werden, im Jahr 2018 lag die Landnutzungseffizienz im Vergleich bei 186 Prozent¹⁴. Allerdings ist diese durchaus vorteilhafte Doppelnutzung einer Fläche dem Gesetz nicht bekannt und birgt daher rechtliche Schwierigkeiten:

⁷ Zubau 2020: Starkes Jahr für die PV, schwaches für die Windkraft - energie-zukunft.

⁸ Zubau 2020: Starkes Jahr für die PV, schwaches für die Windkraft - energie-zukunft; Bundesnetzagentur - Presse - Bundesnetzagentur veröffentlicht Daten zum Strommarkt 2020; Windenergie-Zubau 2020 – Negativtrend verschärft sich (windbranche.de).

⁹ Wenngleich die Stromerzeugung durch Windkraft auch in Zukunft den größten Anteil zur Energiewende beitragen wird, Genehmigung des Szenariorahmens 2021-2035 (netzausbau.de).

¹⁰ Stromsystem-II-Regionalisierung-der-erneuerbaren-Stromerzeugung.pdf (oeko.de), S. 11.

¹¹ Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende (fraunhofer.de), S. 4.

¹² Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende (fraunhofer.de), S. 9.

¹³ Regenerative Energien – Hofgemeinschaft Heggelbach (hofgemeinschaft-heggelbach.de); Agrophotovoltaik: hohe Ernteerträge im Hitzesommer - Fraunhofer ISE.

¹⁴ Agrophotovoltaik: hohe Ernteerträge im Hitzesommer - Fraunhofer ISE.

Eine mangelnde baurechtliche Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB¹⁵ und die dem Gesetz unbekanntes Doppelnutzung erschweren die Zulassung¹⁶. Die Direktzahlungsdurchführungsverordnung schließt zudem den Anspruch auf Direktzahlung in § 12 Abs. 3 Nr. 6 Direktzahl-DurchfVO aus, wenn auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche Photovoltaikanlagen errichtet werden¹⁷. Und abschließend sind die komplexen Regelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu beachten¹⁸.

Trotz der tatsächlichen Vorteile und des Potentials der Agri-PV zeigt sich also, dass rechtliche Schwierigkeiten bestehen, die nicht nur die Errichtung und den Betrieb einer zukunftsweisen Technologie, sondern auch das Erreichen der Ziele der Energiewende erschweren. Es wäre daher wünschenswert, würde auch der Gesetzgeber dieses Potential erkennen und die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anpassen¹⁹.

Die Rechtsgrundlagen des Klimaschutzes

Von Leyla Beyza Özkul, Ref jur.

Der Klimaschutz steht in Deutschland auf drei Säulen: Völkerrecht, Unionsrecht und nationalem Recht.

Zum ersten Mal wurde der Klimaschutz in 1992 von der internationalen Staatengemeinschaft aufgegriffen. In der Klimarahmenkonvention wurde auf völkerrechtlicher Ebene beschlossen, die Störung des Klimasystems durch Menschen zu verhindern. Die Einigung war zunächst nicht mehr als eine unverbindliche Zielbestimmung. Die folgenden Konkretisierungen erfolgten aber alle auf der Grundlage dieser Einigung. Erst mit dem Kyoto-Protokoll vom 1997 erhielt der Klimaschutz eine gewisse Rechtsverbindlichkeit. Auf

der dritten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto wurde rechtsverbindlich entschieden, dass Industrieländer Treibhausgase begrenzen und reduzieren müssen. Auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz 2015 in Paris wurde diesmal für alle Staaten das Ziel festgelegt, die globale Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen und weitere Anstrengungen vorzunehmen, diese unter 1,5 Grad Celsius zu halten. Mit der Ratifizierung in Deutschland wurden diese Abkommen zum Teil der nationalen Rechtsordnung (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG).

Auch die EU hat die Klimarahmenkonvention und die Rahmenverträge ratifiziert. Ihre eigenen Klimaschutzziele hat die EU in zwei Rahmenwerken festgelegt, nämlich im EU-2020-Klima- und Energierahmen sowie im EU-2030-Klima- und Energierahmen. Das Unionsrecht regelt viele Bereiche des Klimaschutzes abschließend. In anderen Bereichen setzt es nur Mindeststandards und Grenzen für die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten.

Im Folgenden werden die wichtigsten nationalen Rechtsgrundlagen des Klimaschutzes kurz vorgestellt. Mit dem Treibhaus-Emissionshandelsgesetz (TEHG) wird auf der Grundlage der Emissionshandelsrichtlinie der EU der Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen geregelt. Ziel des Gesetzes ist es, die Treibhausgasemission zu reduzieren und so die im Kyoto-Protokoll vereinbarte Verpflichtung zur Reduzierung von Treibhausgasen einzuhalten. Nach dem TEHG müssen Unternehmen, die hohe Kohlenstoffdioxid- oder Lachgas-Emissionen ausstoßen, entsprechende Emissionsrechte besitzen. Das EEG verankert verbindlich das Ziel Strom klimaneutral zu erzeugen und zu verbrauchen. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien soll bis 2030 ein Anteil von 65 % erreicht werden. Des Weiteren wurde bisher und wird seit November 2020 durch das Gebäu-

¹⁵ Möglich ist derzeit eine Zulassung allein dann, wenn die Agri-PV anderen privilegierten Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 BauGB – etwa einem landwirtschaftlichen Betrieb oder einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung - dient.

¹⁶ Eine Doppelnutzung der Fläche durch Agri-PV und Landwirtschaft bedarf bis dato daher einer Änderung des Plans und einer Ausweisung einer Sondernutzungsfläche / Sondergebiet; auch in Hegelbach war eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung der Fläche zunächst ausgeschlossen, in einem Parallelverfahren wurde dann ein Bebauungsplan für ein Sondergebiet „Forschungsanlage Agrophotovoltaik“ nach § 11 Abs. 2 BauNVO aufgestellt und der Flächennutzungsplan entsprechend geändert.

¹⁷ Die Direktzahlungen können jedoch, wenn sie nicht gewährt werden, eingeklagt werden - das VG Regensburg (5.

Kammer, Urteil vom 15.11.2018 - RO 5 K 17.1331) hat entschieden, dass die Beihilfefähigkeit einer Fläche allein von ihrer tatsächlichen Nutzung abhängt, die Doppelnutzung führe nicht unbedingt dazu, dass die Fläche ihre Eigenschaft als „beihilfefähige Fläche“ verliere; es komme darauf an, ob die Energiegewinnung durch die Solarmodule die landwirtschaftliche Tätigkeit durch ihre Intensität, Art, Dauer oder ihren Zeitpunkt stark einschränke.

¹⁸ Dazu ausführlicher: [Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende \(fraunhofer.de\)](https://www.fraunhofer.de).

¹⁹ Politische Handlungsvorschläge unter: [Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende \(fraunhofer.de\)](https://www.fraunhofer.de).

deenergiegesetz (GEG) mit dem Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (EnEG) die Bundesregierung ermächtigt, Regelungen zu erlassen, die die Energieverschwendung bei Gebäuden minimieren. Der vermeidbare Energieverlust soll beim Heizen und Kühlen unterbunden werden. Insbesondere durch Wärmedämmung und effiziente Heiztechnik soll der Energieverbrauch gesenkt werden. Tagtäglich wird der Verbraucher mit dem Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) konfrontiert. Nach dem EnVKG sollen vor allem neu in Verkehr gebrachte Produkte mit Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen sowie Kohlenstoffdioxid-Emissionen gekennzeichnet werden. Mit der Aufklärung der Verbraucher bezweckt der Gesetzgeber, ein klimaneutrales Kaufverhalten zu fördern. Schließlich wurde mit dem Stromsteuergesetz (StromStG) die Grundlage zur Steuerbefreiung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern geschaffen.

Vor allem aber wurde in 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz erlassen. Erst mit diesem Gesetz wurde das nationale Klimaszielden Treibhausgasausstoß bis 2030 um mindestens 55 % zu verringern, verbindlich festgeschrieben. Langfristig wurde das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 gesetzlich bestimmt. Für jeden Sektor wurden Emissionsziele festgesetzt und die Bundesministerien wurden verpflichtet die Einhaltung zu sichern. Dabei soll der Erfolg der Maßnahmen regelmäßig überprüft und bei Bedarf nachgesteuert werden.

Buchbesprechung

Frenz / Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2021, 3. Auflage, 154,00 €

Die nach vier Jahren vollständig überarbeitete Neuauflage des Berliner Kommentars zum BNatSchG liefert eine umfassende Betrachtung der jüngsten Entwicklungen im Naturschutzrecht einschließlich der Novellierung von 2017 und 2020 sowie des EEG und der neuen Bundeskompensationsverordnung. So wurde z. B. die Umweltverbandsklage über das UmwRG erheb-

lich ausgeweitet. Daher gibt es in der Neuauflage einen eigenen Abschnitt nach § 64 BNatSchG über die Zulässigkeit und Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen von Verbänden. Des Weiteren ist die Energiewendevor allem dadurch betroffen, dass Windkraftanlagen mit dem Artenschutzrecht in Konflikt geraten können. Insbesondere für dieses Problem stellt sich die Grundsatzfrage behördlicher Beurteilungsspielräume. Auch dazu findet sich ein neuer Sonderabschnitt vor § 44 BNatSchG: „Naturschutzfachliche Beurteilungen und Umfang der gerichtlichen Kontrolle.“ Auch der neue § 45 a BNatSchG zum Umgang mit dem Wolf ist berücksichtigt.

Last but not least beinhaltet die Neuauflage aktuelle Rechtsprechung, z. B.:

- Urteil des EuGH vom 9.7.2020 zur Reichweite von Bewirtschaftungsmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Umwelthaftung;
- Zweite BVerwG-Entscheidung zur Elbvertiefung vom 4.6.2020, die den Weg für diese den Habitatschutz tangierende Maßnahme freimachte.

Die AutorInnen beziehen die neueste Rechtsprechung ebenso mit ein wie die Literatur und landesrechtlichen Regelungen.

Zusammenfassend werden u. a. erläutert:

- zahlreiche Entscheidungen des EuGH und des BVerwG – insbesondere zum europäischen Gebietsschutz und zum besonderen Artenschutzrecht;
- Zulässigkeit und Begründetheit von Rechtsbehelfen nach dem UmwRG;
- Behördliche Beurteilungsspielräume einschließlich des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle.

Neu ist folgendes Angebot des Verlags: Kauft man das Buch, profitiert man zusätzlich von einer umfangreichen, ständig aktualisierten Online-Datenbank mit wichtigen naturschutzrechtlichen Vorschriften der EU, des Bundes und der Länder. So lassen sich aktuelle Rechtsstände mit früheren Fassungen vergleichen – man sieht auf einen Blick, was sich geändert hat.

Von Felicia Petersen, Frankfurt a.M.