



---

**Sachstand**

---

**Auswirkungen von EEG und KSG auf BauGB und BNatSchG**

**Auswirkungen von EEG und KSG auf BauGB und BNatSchG**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 142/24  
Abschluss der Arbeit: 30. September 2024  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>§ 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz</b>	<b>4</b>
2.1.	§ 1 Abs. 7 BauGB	6
2.2.	§ 35 BauGB	6
2.3.	§ 15 BNatSchG	8
2.4.	§ 67 BNatSchG	8
2.5.	§ 45 und § 45b BNatSchG	9
<b>3.</b>	<b>§ 13 Klimaschutzgesetz</b>	<b>9</b>
3.1.	Einfluss auf Planungen und Entscheidungen	9
3.2.	Wirkkraft des Berücksichtigungsgebots	11
3.3.	Einwirkungen auf das Baurecht	11

## 1. Einleitung

Diese Arbeit stellt die wesentlichen Auswirkungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)<sup>1</sup> und des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)<sup>2</sup> auf Normen des Baugesetzbuches (BauGB)<sup>3</sup> und Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)<sup>4</sup> dar.

Juristisch ist eine Vielzahl von Einwirkungen des EEG und des KSG auf das BauGB und das BNatSchG denkbar, die sich nur bedingt abstrakt vorhersehen lassen. Dies hat unter anderem folgende Gründe: Wechselwirkungen ergeben sich auch im Zusammenspiel mit anderen Gesetzen; sie hängen auch von besonders gelagerten Einzelfällen ab, die der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes nicht immer alle im Blick hatte; die fortlaufende Auslegung der Gesetze durch Gerichte beeinflusst die Gesetzesanwendung in der Praxis; ferner hängen die in den Gesetzen vorgesehenen Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der Verwaltung von den Umständen des Einzelfalls ab. Daher fokussiert sich dieser Sachstand auf die **wesentlichen Schnittstellen** zentraler Normen des EEG und KSG. Dies ist zum einen § 2 EEG, der die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien festschreibt, sowie zum anderen § 13 KSG, der ein Berücksichtigungsgebot für die Klimaschutzziele des KSG enthält. Für § 2 EEG stellt der erste Abschnitt der Arbeit Normen aus BauGB und BNatSchG vor und zeigt an deren Beispiel auf, wie § 2 ihre Anwendung grundsätzlich beeinflusst. Der zweite Abschnitt der Arbeit erläutert die Konzeption von § 13 KSG und die im Vergleich zu § 2 EEG geringere Wirkkraft. Abschließend zeigt sich am Beispiel des Baurechts, auf welche Weise § 13 KSG dort in Abwägungsprozesse einfließen kann.

## 2. § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz

§ 2 EEG hat wesentliche Auswirkungen auf Abwägungs- und Ermessensentscheidungen nach BauGB und BNatSchG. Er lautet:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als **vorrangiger Belang** in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.“<sup>5</sup>

- 
- 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz v. 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151), [https://www.gesetze-im-internet.de/eeg\\_2014](https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014).
  - 2 Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235), <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/>.
  - 3 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes v. 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug>.
  - 4 Bundesnaturschutzgesetz v. 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes v. 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225), [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009).
  - 5 Hervorhebung durch Verf.

Bei Abwägungsentscheidungen müssen Behörden das „überragende öffentliche Interesse“ berücksichtigen.<sup>6</sup> § 2 EEG ordnet die Errichtung und den Betrieb der erneuerbaren Energien-Anlagen dem **überragenden öffentlichen Interesse** zu und schreibt als **gesetzliche Wertung** fest, dass sie der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen (§ 2 Satz 1 EEG). Den Anlagen i. S. d. § 3 Nr. 1 EEG (neben Solaranlagen auch Windenergie<sup>7</sup>- und Biogasanlagen<sup>8</sup>) soll bis zum Zeitpunkt der Treibhausgasneutralität Vorrang vor anderen Belangen gewährt werden (§ 2 Satz 2 EEG). Eine Ausnahme des Vorrangs in der Schutzgüterabwägung besteht nur zugunsten von Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung (§ 2 Satz 3 EEG); diesen darf also Vorrang vor den Erneuerbaren-Energie-Anlagen gewährt werden.

Damit schafft § 2 EEG eine sog. „**positive Abwägungsdirektive**“<sup>9</sup> zugunsten erneuerbarer Energien. Dennoch kommt diesen kein absoluter, sondern lediglich ein **relativer Vorrang** zu.<sup>10</sup> Gegen einen absoluten Vorrang erneuerbarer Energien aus § 2 Satz 2 EEG spricht die Ausformung als Soll-Vorschrift („sollen“, § 2 Satz 2 EEG) ebenso wie die Einordnung als „vorrangiger Belang“, der grundsätzlich auf eine Abwägung im Einzelfall abzielt.<sup>11</sup> Die positive Abwägungsdirektive nimmt die jeweils vorgeschriebene Abwägung also **nicht** vorweg. Insbesondere kann das überragende Interesse an der Errichtung oder dem Betrieb einer erneuerbaren Energien-Anlage auf gleichrangige Interessen stoßen, sodass eine umfassende Abwägungsentscheidung im Einzelfall notwendig wird.<sup>12</sup>

Insgesamt ist die Norm somit in **allen Rechtsbereichen** anwendbar, in denen es zu Abwägungsentscheidungen kommt.<sup>13</sup> **Schutzgüterabwägungen** finden statt, wenn die Behörde – wie eingangs erwähnt – eine Ermessensentscheidung treffen muss (erkennbar im Gesetzeswortlaut durch „kann“, also: „die Behörde kann...“) oder ihr aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe (etwa: „Zuverlässigkeit“) Spielräume eröffnet wurden.<sup>14</sup> Konkret nennt die Gesetzesbegründung als **Anwendungsbeispiele** u. a. Abwägungsentscheidungen zwischen den Belangen erneuerbarer Energien-

---

6 BT-Drs. 20/1630, Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, 2. Mai 2022, S. 159, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf>. Zu diesem Begriff siehe auch WD 5 - 3000 - 074/22, Kurzinformation, „Überragendes öffentliches Interesse“ als unbestimmter Rechtsbegriff im Netzausbaubeschleunigungsgesetz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/916756/b4b3ce30a8d47f8260cae2cfd1020de3/WD-5-074-22-pdf-data.pdf>.

7 BT-Drs. 20/1630, Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, 2. Mai 2022, S. 159, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf>.

8 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578, m. w. N.

9 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578.

10 Baars, NVwZ 2023, 1857, 1858.

11 Hendrichske, NVwZ 2023, 965, 967.

12 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578.

13 Vgl. Hendrichske, NVwZ 2023, 965, 967.

14 Hendrichske, NVwZ 2023, 965, 967.

Anlagen und den Belangen seismologischer Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder allgemein des Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenrechts, bei denen jeweils der Vorrang der erneuerbaren Energien nur ausnahmsweise überwunden werden könne.<sup>15</sup> Soll beispielsweise dem Natur- oder Artenschutzrecht als Ausnahmefall Vorrang eingeräumt werden, so muss nunmehr umfassend begründet werden, warum entgegen der gesetzgeberischen Wertung des § 2 Satz 2 EEG die Belange des Natur- und Artenschutzrechts vorgehen sollen.<sup>16</sup> Die Gesetzesbegründung zu § 2 Satz 2 EEG ordnet die erneuerbaren Energien als wesentlichen Teil des **verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes** ein, deren Anlagen öffentliche Interessen grundsätzlich nur entgegenstehen könnten, „wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG **vergleichbaren** verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt [seien] oder einen gleichwertigen Rang [besäßen].“<sup>17</sup>

Weiterhin führt § 2 Satz 2 EEG zu einer Erleichterung der Darlegungs- und Begründungslast des Antragstellers in behördlichen **Zulassungsverfahren**.<sup>18</sup> Dies dürfte die behördliche Zulassungspraxis beschleunigen.<sup>19</sup>

#### 2.1. § 1 Abs. 7 BauGB

Eine wichtige Abwägungsentscheidung im Baurecht, die § 2 EEG beeinflussen kann, betrifft die Aufstellung von Plänen. Bei Aufstellung eines **Bebauungsplans** oder eines **Flächennutzungsplans** müssen stets private und öffentliche Belange gem. § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander abgewogen werden. Die Nutzung erneuerbarer Energien muss gem. § 2 EEG als im Zweifel in der Abwägung vorrangig berücksichtigt werden.

#### 2.2. § 35 BauGB

Weiterhin entfaltet § 2 EEG seine Wirkung bei der Genehmigung sogenannter privilegierter Vorhaben im bauplanungsrechtlichen **Außenbereich** gem. § 35 Abs. 1 BauGB. Im Außenbereich dürfen nur bestimmte bauliche Anlagen zulässigerweise errichtet werden: Im sog. Innenbereich (geschlossene Siedlungsgebiete) sind diese nicht realisierbar oder wegen Belästigungen oder Gefahren nicht gewollt, im Außenbereich hingegen „gesollt“<sup>20</sup>.

---

15 BT-Drs. 20/1630, Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, 2. Mai 2022, S. 159, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf>.

16 Zeitner: „Erleichterter Umgang mit natur- und artenschutzrechtlichen Konflikten beim Ausbau erneuerbarer Energien durch § 2 EEG 2023“, veröffentlicht auf der Website von Taylor Wessing, 2. August 2023, <https://www.taylorwessing.com/de/insights-and-events/insights/2023/08/happy-birthday-2-eeg>.

17 BT-Drs. 20/1630, Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, 2. Mai 2022, S. 159, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf>; Hervorhebung durch Verf.

18 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578.

19 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578.

20 Baars, NVwZ 2023, 1857.

Sog. privilegierte Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien sind im Sinne von § 35 Abs. 1 BauGB jedenfalls Vorhaben zur Nutzung von Windenergie oder Wasserenergie (Nr. 5) und unter weiteren Voraussetzungen Vorhaben zur energetischen Nutzung von Biomasse (Nr. 6) und zur Nutzung von Solarenergie (Nr. 8 und Nr. 9). Privilegierte Vorhaben sind dann zulässig, wenn **ihnen** keine öffentlichen Belange **entgegenstehen** und die Erschließung gesichert ist, § 35 Abs. 1 Satz 1 HS 1 BauGB. **Öffentliche Belange**, die den Vorhaben entgegenstehen könnten, sind in § 35 Abs. 3 BauGB zwar nicht abschließend aufgeführt, zu ihnen zählen aber beispielsweise schädliche Umwelteinwirkungen, die das Vorhaben hervorrufen kann (Nr. 3 Var. 1), oder die mögliche Entstehung einer Splittersiedlung (Nr. 7 Var. 1). Ob sich die Privilegierung gegen den öffentlichen Belang durchsetzt, ist einzelfallabhängig und wesentlich bedingt durch das Gewicht des jeweiligen öffentlichen Belangs.<sup>21</sup> § 2 EEG verleiht jedoch den privilegierten EE-Anlagen erhöhtes Gewicht, sodass diese sich regelmäßig in der Abwägung gegen andere öffentliche oder private Belange, die ihnen entgegenstehen könnten, **durchsetzen** dürften.<sup>22</sup>

Bislang ungeklärt ist die Auswirkung des § 2 EEG auf sog. **nicht privilegierte** Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB, zu denen EEG-Anlagen zählen können, die nicht unter § 35 Abs. 1 Nr. 5, 6, 8 oder 9 BauGB fallen. Auch nicht privilegierte Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, jedoch nur, wenn **durch sie** keine öffentlichen Belange **beeinträchtigt** werden und zudem die Erschließung gesichert ist (§ 35 Abs. 2 BauGB). Aus der Gesetzesbegründung lässt sich keine Aussage zum Willen des Gesetzgebers zum Einfluss von § 2 EEG ableiten.<sup>23</sup>

Teilweise<sup>24</sup> wird vertreten, dass § 2 EEG kaum Einfluss auf nicht privilegierte EEG-Anlagen habe. Die Schwelle der Beeinträchtigung öffentlicher Belange nach § 35 Abs. 2 BauGB sei schnell erreicht, Vorhaben seien also nur ganz ausnahmsweise zulässig. Dass der Gesetzgeber Anlagen zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie aber nicht umfassend, sondern lediglich unter bestimmten Voraussetzungen in § 35 Abs. 1 Nr. 8 und Nr. 9 BauGB privilegiert habe, zeige (insoweit ein systematisches Argument), dass parallel dazu nicht wiederum § 2 EEG zu einer erleichterten Zulässigkeit der nicht privilegierten EEG-Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB führen soll. Andere<sup>25</sup> bezweifeln die Anwendungsmöglichkeit von § 2 Satz 2 EEG auf § 35 BauGB schon deshalb, weil das Tatbestandsmerkmal „beeinträchtigen“ in § 35 BauGB gar keine originär-planungsrechtliche Abwägung eröffne, sondern lediglich eine sog. nachvollziehende Abwägungsentscheidung<sup>26</sup>. Die Anwendung des § 2 Satz 2 EEG auf nicht privilegierte EEG-Vorhaben sei lediglich dann möglich, wenn ein (ggf. vorhabenbezogener) Bebauungsplan (§ 12 BauGB) für die Errichtung der EEG-Anlage aufgestellt würde und das Vorhaben so „aus dem bisherigen Außenbereich ausgeschnitten“

---

21 Baars, NVwZ 2023, 1857, 1860 f.

22 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1579.

23 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1579.

24 Baars, NVwZ 2023, 1857, 1858.

25 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1579.

26 Zum Begriff der nachvollziehenden Abwägung für die Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich BVerwG, Urt. v. 19. Juli 2001 – 4 C 4/00, Rn. 18 ff., juris oder NVwZ 2002, 476 (477).

würde.<sup>27</sup> Die Zulässigkeit richte sich dann nur noch nach § 30 BauGB, d.h. den Festsetzungen des Bebauungsplans. § 2 Satz 2 EEG wirke sich dann auf Abwägungen bei der Planaufstellung aus (s. o. 2.1.).<sup>28</sup>

### 2.3. § 15 BNatSchG

Ein anschauliches Beispiel für die Einwirkung von § 2 EEG auf **Abwägungsentscheidungen** ist § 15 Abs. 5 BNatSchG. Die Norm betrifft **Eingriffe** in Natur und Landschaft, die nicht zugelassen oder durchgeführt werden dürfen, wenn u.a. eine Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht zu vermeiden ist und bei einer Abwägung die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege „anderen Belangen im Range vorgehen“ (§ 15 Abs. 5 BNatSchG). So betonte auch das Obergerverwaltungsgericht NRW (OVG Münster) die Hürden, die genommen werden müssten, damit sich ein Belang ausnahmsweise gegen die gesetzliche Wertung in § 2 EEG (im überragenden öffentlichen Interesse liegendes Vorhaben) durchsetzen könne.<sup>29</sup>

### 2.4. § 67 BNatSchG

§ 67 BNatSchG ermöglicht **Befreiungen** von den Ge- und Verboten insbesondere des BNatSchG, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist (§ 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG). Es muss ein **atypischer** Einzelfall vorliegen, den der Gesetzgeber nicht vorhergesehen hat.<sup>30</sup> Als überwiegendes (überragendes) öffentliches Interesse kommt der Ausbau der erneuerbaren Energien nach § 2 EEG in Betracht.<sup>31</sup> Dieses kann sich in Einzelfällen auch gegenüber einer Landschaftsschutzgebietsfestsetzung durchsetzen. Hierzu entschied beispielsweise der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH Mannheim):

„Der Ausbau regenerativer Energien liegt im überragenden öffentlichen Interesse (§ 2 Satz 1 i. V. m. § 3 Nr. 1 EEG) und stellt damit auch ein besonderes **öffentliches Interesse im Sinne von § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG** dar. [...] Er ist [...] als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägung einzustellen (§ 2 Satz 2 EEG). Die Windenergie kann sich jedenfalls dann im Wege der Befreiung aber gegenüber den Belangen des Landschaftsschutzes durchsetzen, wenn die Landschaft am vorgesehenen Standort weniger schutzwürdig oder die Beeinträchtigung geringfügig ist und das durch die Landschaftsschutzgebietsfestsetzung unter besonderen Schutz gestellte Ziel der dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit wie des Erholungswerts der Landschaft nicht beeinträchtigt wird [...].“<sup>32</sup>

---

27 Baars, NVwZ 2023, 1857, 1858.

28 Baars, NVwZ 2023, 1857, 1858.

29 OVG Münster, Urt. v. 27. Oktober 2022 – 22 D 243/21.AK, Rn. 118 ff., <https://openjur.de/u/2458913.html>.

30 Teßmer, in: BeckOK UmweltR, 71. Ed. 1. Januar 2024, § 67 BNatSchG, Rn. 5, 8.

31 VGH Mannheim, Urt. v. 12. Oktober 2022 – 10 S 2903/21, Rn. 42, <https://openjur.de/u/2463457.html>.

32 VGH Mannheim, Urt. v. 12. Oktober 2022 – 10 S 2903/21, Rn. 44, <https://openjur.de/u/2463457.html>; Hervorhebungen durch Verf.

## 2.5. § 45 und § 45b BNatSchG

An seine **Grenzen** stößt der Gewichtungsvorrang des § 2 Satz 2 EEG bei **unionsrechtlich** determinierten Rechtsbegriffen. Dies vertritt die Gesetzeskommentierung, insbesondere im Hinblick auf die Ausnahmetatbestände des **Artenschutzrechts**. Die Begriffe „überragendes öffentliches Interesse“ und „öffentliche Sicherheit“, welche nach § 45 Abs. 7 BNatSchG entscheidend seien für behördliche Ausnahmen von Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverboten bezüglich geschützter Tier- und Pflanzenarten (§ 44 BNatSchG), seien unionsrechtlich determiniert und nicht durch den deutschen Gesetzgeber mit § 2 EEG zu definieren.<sup>33</sup> Ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme von Verboten im überragenden öffentlichen Interesse oder zugunsten der öffentlichen Sicherheit vorlägen, richte sich somit nicht nach der Gewichtungsvorgabe des § 2 EEG, sondern danach, ob die Ausnahme der unionsrechtlichen Auslegung entspreche.<sup>34</sup> Die Gesetzesbegründung zu § 2 EEG geht in diesem Punkt auf das Unionsrecht ein und sieht die Wertungen in § 2 EEG und auch die Ausnahmemöglichkeit im Artenschutz durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und Feststellungen der Kommission gedeckt:

„Der EuGH hat im Zusammenhang mit der Warenverkehrsfreiheit festgestellt, dass Energieerzeugnisse (in dem damaligen Fall Erdölerzeugnisse) wegen ihrer außerordentlichen Bedeutung als Energiequelle in der modernen Wirtschaft wesentlich sind für die Existenz eines Staates, da nicht nur das Funktionieren seiner Wirtschaft, sondern vor allem auch das seiner Einrichtungen und seiner wichtigen öffentlichen Dienste und selbst das Überleben seiner Bevölkerung von ihnen abhängen. Eine Versorgungsunterbrechung und die sich daraus für die Existenz eines Staates ergebenden Gefahren können somit seine öffentliche Sicherheit schwer beeinträchtigen. [...] Diese Erwägungen sind auf die **Stromversorgung** insgesamt übertragbar. Strom ist für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheitssystems und [die] Versorgung der Bevölkerung sowie für jegliche moderne Kommunikation **zwingend** erforderlich. Auch die Europäische Kommission hat festgestellt, dass Windparks im Interesse der Volksgesundheit oder öffentlichen Sicherheit stehen und deshalb **Ausnahmen** vom Artenschutz **möglich** sind.“<sup>35</sup>

## 3. § 13 Klimaschutzgesetz

### 3.1. Einfluss auf Planungen und Entscheidungen

Das KSG sieht als „Instrument zur Umsetzung der Zwecksetzung des Gesetzes (§ 1 KSG) und der zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele (§ 3 KSG)“<sup>36</sup> in § 13 KSG ein einfachgesetzliches **Berücksichtigungsgebot** der Klimaschutzziele für die administrative Ebene vor. Dieses Gebot verpflichtet

---

33 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1580; Hendrichke, NVwZ 2023, 965, 969.

34 Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1580.

35 BT-Drs. 20/1630, Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, 2. Mai 2022, S. 159, <https://ds.server.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf>; Hervorhebungen durch Verf.

36 Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13, Rn. 3.

Träger öffentlicher Aufgaben, „bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen“ (§ 13 Abs. 1 Satz 1).

Der sachliche Anwendungsbereich des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG betrifft **Planungen** und damit u. a. die öffentliche Bauleitplanung. Der Planungsbegriff ist zwar gesetzlich nicht näher definiert, jedoch erfasst er einhellig sowohl **Bebauungs-** als auch **Flächennutzungspläne** nach § 10 Abs. 1 und § 5 BauGB.<sup>37</sup> Zur Auswirkung des Berücksichtigungsgebotes auf die Planfeststellungsbehörde äußerte sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wie folgt:

„Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt von der Planfeststellungsbehörde, mit einem – bezogen auf die konkrete Planungssituation – vertretbaren Aufwand zu ermitteln, welche CO<sub>2</sub>-relevanten Auswirkungen das Vorhaben hat und welche Folgen sich daraus für die Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben.“<sup>38</sup>

Das Berücksichtigungsgebot gilt für außenwirksame und interne **Entscheidungen**, bei denen Abwägungs-, Beurteilungs-, oder Ermessensspielräume bestehen.<sup>39</sup> Insbesondere kommt die Norm bei Verwaltungsentscheidungen zur Anwendung, die vom Vorliegen „**öffentlicher Interessen**“ oder dem „Wohl der **Allgemeinheit**“ abhängig gemacht werden.<sup>40</sup> Keine Auswirkung entfaltet § 13 Abs. 1 KSG hingegen bei gebundenen Entscheidungen.<sup>41</sup> Daher kommt § 13 Abs. 1 KSG beispielsweise bei Baugenehmigungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen nicht zur Anwendung,<sup>42</sup> es sei denn das für die Voraussetzungsprüfung anzuwendende Fachrecht eröffnet Entscheidungsspielräume.<sup>43</sup>

Es ergeben sich auch Einwirkungen des § 13 Abs. 1 KSG auf Planungen und Entscheidungen nach dem **BNatSchG**. Literatur und Rechtsprechung erörtern konkrete Anwendungsfälle hierzu bislang kaum.

---

37 Guckelberger, KlimR 2022, 294, 296; Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rn. 11.

38 BVerwG, Urt. v. 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, Leitsatz 4, <https://www.bverwg.de/040522U9A7.21.0>.

39 BT-Drs. 19/14337, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, 22. Oktober 2019, S. 36, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>.

40 BT-Drs. 19/14337, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, 22. Oktober 2019, S. 36, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>.

41 Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG, Rn. 16; ausführlich zum Erfordernis eines Entscheidungsspielraums Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rn. 16 ff.

42 Dies sind deshalb gebundene Entscheidungen, da, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die Genehmigung zu erteilen „ist“, vgl. z. B. § 58 Abs. 1 Satz 1 LBO BW (Landesbauordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 5. März 2010, <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-BauOBW2010V12P58>).

43 Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rn. 18.

### 3.2. Wirkkraft des Berücksichtigungsgebots

„Berücksichtigen“ in § 13 Abs. 1 S. 1 KSG wird planungs- und baurechtlich interpretiert als das **Einstellen** eines bestimmten Aspektes in eine Entscheidung und dessen Abwägung mit anderen Belangen.<sup>44</sup> Er muss substanziell und dem Gewicht des Belangs entsprechend in die Planung oder Entscheidung einbezogen werden.<sup>45</sup> Im Vergleich zu § 2 EEG erreicht das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG die Wirkkraft des **§ 2 EEG nicht**.<sup>46</sup>

So stellte auch das BVerwG fest:

„§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG formuliert **keine** gesteigerte Beachtungspflicht und ist nicht im Sinne eines Optimierungsgebots zu verstehen; ein **Vorrang** des Klimaschutzgebots gegenüber anderen Belangen lässt sich weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG ableiten.“<sup>47</sup>

### 3.3. Einwirkungen auf das Baurecht

Vor diesem Hintergrund finden sich in den §§ 30 ff. BauGB, welche die Bauleitplanung sowie die Zulässigkeit baulicher Anlagen in Außen- und Innenbereich betreffen, verschiedene Entscheidungsprozesse, auf welche § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG einwirkt. Dazu zählt die Ausübung des Ausnahmeermessens in § 31 Abs. 1 BauGB betreffend die **Ausnahme** von Festsetzungen des **Bebauungsplans**.<sup>48</sup> Ebenfalls kann sich § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auf § 31 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 auswirken. Einfallstor wäre an diesen Stellen jeweils die geforderte Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen.<sup>49</sup> Ein öffentlicher Belang wäre dann die Erreichung der Klimaschutzziele nach dem KSG.

Auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich kann § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG ebenfalls beispielsweise über das Merkmal der „öffentlichen Belange“ in § 35 Abs. 3 Satz 1 Einfluss nehmen.<sup>50</sup>

\*\*\*

---

44 Guckelberger, KlimR 2022, 294, 296.

45 Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rn. 21.

46 Kment, NVwZ 2024, 955, 961.

47 BVerwG, Urt. v. 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, Leitsatz 6, <https://www.bverwg.de/040522U9A7.21.0>; Hervorhebungen durch Verf.

48 Guckelberger, KlimR 2022, 294, 296.

49 Guckelberger, KlimR 2022, 294, 296.

50 Guckelberger, KlimR 2022, 294, 296.