

Pressemitteilung – 12. Februar 2025

## Erneuerbare und Raumordnung: Fällt die Zielabweichung als praktikable Lösung aus?

**Das Zielabweichungsverfahren war bislang im Einzelfall eine praktikable Lösung, Flächen für Photovoltaik und Windenergie trotz restriktiver Raumordnungspläne zügig bereitzustellen. Mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird diese Möglichkeit nun deutlich beschränkt, wie eine Studie der Stiftung Umweltenergierecht aufzeigt. Dem Gesetzgeber bieten sich mehrere Lösungswege an.**

Voraussetzung für den schnellen Ausbau von Photovoltaik und Windenergie ist die Bereitstellung geeigneter Flächen. Das Problem: Bestehende Raumordnungspläne reichen dafür häufig nicht aus. Zudem stehen solche Pläne in vielen Fällen der Ausweisung neuer Flächen durch die Gemeinden im Weg. Bisher konnte dieses Problem durch das Instrument der Zielabweichung im Raumordnungsgesetz im Einzelfall zügig gelöst werden. Doch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. September 2023 stellt diese Möglichkeit infrage. Die Stiftung Umweltenergierecht hat [in einer neuen Studie](#) die aktuelle Rechtslage untersucht – und erste Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt.

### Zielabweichung für schnelleren PV- und Windenergieausbau stark eingeschränkt

Die Änderung von Raumordnungsplänen ist ein langwieriger Prozess. Mit dem Instrument der Zielabweichung kann das lange Warten verhindert werden, indem von den Planvorgaben abgewichen werden darf. So können Flächen für PV und Windenergie schneller bereitgestellt werden.

Doch das Bundesverwaltungsgericht hat diese Praxis eingeschränkt: Zielabweichungen mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen sind unzulässig. Hintergrund für diese Feststellung ist die europäische Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung. Denn diese ist im Zielabweichungsverfahren nicht vorgesehen. Im Falle voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen braucht es deshalb eine formale Planänderung, in deren Rahmen eine Strategische Umweltprüfung dann stattfindet. Doch das kostet Zeit.

„Das Urteil hat weitreichende Konsequenzen. So dürfte künftig das Zielabweichungsverfahren als Instrument weitgehend ausfallen, um von restriktiven Bestandplanungen auf Raumordnungsebene rechtssicher abweichen zu können“, erklärt Dr. Nils Wegner, Co-Autor der Studie. Im Bereich der Windenergie liegt zudem eine Übertragung der Entscheidung des Gerichts auf die Gemeindeöffnungsklausel nahe, die zusätzliche kommunale Flächenausweisungen für die Windenergie kurzfristig ermöglichen soll. Auch diese beruht auf dem Zielabweichungsverfahren. „Es liegt nahe, dass auch bei Anwendung der Gemeindeöffnungsklausel die Frage gestellt werden wird, inwieweit sich Gemeinden aufgrund dieser von den Vorgaben der Raumordnung lösen können“, erklärt Steffen Benz, Co-Autor der Studie.

### Unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten für den Gesetzgeber

Die Autoren betonen, dass es für den Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten gäbe, auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu reagieren. In der Studie heben sie zwei Wege hervor.

Der Gesetzgeber könnte verstärkt Zielabweichungen kraft Gesetzes regeln, die ohne ein behördliches Antragsverfahren unmittelbar Abweichungen von Zielen der Raumordnung zulassen. „Dies würde aber im Widerspruch zum Steuerungsanspruch der Raumordnung stehen und nicht zu einer Flexibilisierung der Planung führen, wie es das Zielabweichungsverfahren im Einzelfall leisten kann“, erklärt Jonas Otto, Co-Autor der Studie.

Eine weitere Option könnte die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens sein. Die Zielabweichung – und dessen Modifikation in Form der Gemeindeöffnungsklausel – könnten dann auch bei voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen zum Einsatz kommen. Ein zusätzlicher Verfahrensschritt müsste so jedoch in Kauf genommen werden.

„Sämtliche Regelungsoptionen für die zeitnahe Gewährleistung der Flächenbereitstellung über die Zielabweichung besitzen damit Nachteile und Risiken“, so Dr. Nils Wegner. „Für die Zukunft sollten diese dadurch vermieden werden, dass die ausreichende Flächenbereitstellung für den Ausbau erneuerbarer Energien bereits im Rahmen von Planaufstellungen und -fortschreibungen geschieht und Zielabweichungsverfahren nur seltene Ausnahmefälle bleiben.“

### Publikation

[Benz/Otto/Wegner, Strategische Umweltprüfung bei Abweichungen von Zielen der Raumordnung, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 39 vom 12. Februar 2025](#)

### Kontakt

Kristian Lozina, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Stiftung Umweltenergierecht,  
Tel. +49 931 – 794077 261, E-Mail: [lozina@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:lozina@stiftung-umweltenergierecht.de)