

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Effektive (Mindest-)Mengen- vorgaben für den PV-Ausbau im Landesrecht

Optionen eines quantitativen Steuerungsmecha-
nismus für die planerische Flächenbereitstellung

41 | 15.07.2025

erstellt von
Jonas Otto
Dr. Nils Wegner

II Effektive landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben für den PV-Ausbau

Zitiervorschlag:

J. Otto/N. Wegner, Effektive (Mindest-) Mengenvorgaben für den PV-Ausbau im Landesrecht, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 41 vom 15.07.2025.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

„Ansätze für eine quantitative Steuerung des Ausbaus von PV-Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg (QuantPV-BW)“; QuantPV-BW wird gefördert mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg durch den beim Karlsruher Institut für Technologie eingerichteten Projektträger.

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**otto@stiftung-umweltenergierecht.de
wegner@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einführung	2
B. Landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben und Defizite bei ihrer Durchsetzung	5
I. Mengenvorgabe als Flächen- oder Leistungsvorgabe	5
II. Erfassung jeglicher PV-Freiflächenanlagen oder Differenzierung nach Anlagentypen	7
III. Gewährleistung des Gesamtziels oder lediglich eines Sockelbeitrags	7
IV. Bindungswirkungen der Vorgaben	7
1. Normative Verbindlichkeit	7
2. Begrenzte praktische Durchsetzbarkeit	9
V. Zwischenfazit	10
C. Option 1: Planerische Flächenbereitstellung durch die Raumordnung	11
I. Erforderliche Änderungen im Bundesrecht	11
1. Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB in PV-Vorranggebieten	12
2. Solarenergiegebiete auf Raumordnungsebene nach § 249b Abs. 5 BauGB-E	13
II. An die Regionalplanung adressierte Mengenvorgaben	13
III. Berücksichtigung der planerisch ausgewiesenen und privilegierten Flächen für die PV in den Gemeinden	14
IV. Zwischenfazit	15
D. Option 2: Vorrang gemeindlicher Planung und raumordnerischer „Lückenschluss“	17
I. Die Raumordnung als bedingte und befristete Rückfalloption zum Lückenschluss	18
1. Die Verfehlung regionsbezogener Ausbauziele als Bedingung für das Tätigwerden der Raumordnung	18
2. Berücksichtigung des Gegenstromprinzips zur „gerechten“ Verteilung des Ausbaus zwischen den Gemeinden	19
II. Raumordnerisches Tätigwerden nach erneuter politischer Entscheidung	20
III. Zwischenfazit	21
E. Gesamtfazit: Den Ländern Optionen für eine effektive Mengensteuerung eröffnen	23

Zusammenfassung

Um die Ausbauziele für die Photovoltaik (PV) zeitnah und kostengünstig zu erfüllen, ist neben Dachanlagen der Ausbau von Freiflächenanlagen in erheblichem Umfang nötig. Auch wenn deren Ausbau akut eher durch mangelnde Netzkapazitäten gefährdet scheint, kann er nur dann gelingen, wenn bis 2040 stets auch ausreichend Flächen planerisch bereitgestellt werden.

Aktuell ist eine Flächenbereitstellung im erforderlichen Umfang jedoch nicht rechtlich abgesichert. Abgesehen von den beschränkten Außenbereichsprivilegierungen entscheiden die Gemeinden weitgehend frei, ob und in welchem Umfang sie mit Bauungsplänen Flächen für die PV öffnen. Angesichts der künftig geforderten Ausbaumolumina erscheint aber mittel- und langfristig fraglich, ob die freiwilligen gemeindlichen Planungen zur Zielerreichung ausreichen. Selbst wenn die Länder als Antwort hierauf Mengenvorgaben für die gemeindliche Flächenbereitstellung formulieren, stoßen diese aktuell zumindest faktisch auf Schwierigkeiten bei der Durchsetzung gegenüber den Gemeinden.

Der Bundesgesetzgeber könnte die Mengensteuerung in den Ländern deutlich verbessern, indem er, ohne selbst quantitative Vorgaben in einem „SolarBG“ zu regeln, den Ländern Möglichkeiten für eine effektive Mengensteuerung an die Hand gibt. Hierzu könnte der Bund bestimmte Gebietsausweisungen der Raumordnung für die PV mit einer unmittelbar baurechtsermöglichenden Wirkung ausstatten, wie sie den „Solarenergiegebieten“ zukommen sollte, die zuletzt im Rahmen der Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie unter anderen Gesichtspunkten diskutiert wurden.

Den Ländern bliebe es in diesem Fall überlassen, ob und wie sie von der Möglichkeit einer Mengensteuerung Gebrauch machen. Sie könnten dies je nach landesspezifischen Voraussetzungen und Fortschritt des PV-Ausbaus im Land entscheiden. Aus der Perspektive des Bundes würde somit zwar keine verbindliche gesamtstaatliche Mengensteuerung erreicht. Es würde aber die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass weitere bundesrechtliche Maßnahmen für eine

ausreichende Flächenbereitstellung für die PV entbehrlich bleiben.

Für das Wie der Umsetzung einer landesrechtlichen Mengensteuerung zeigt die vorliegende Studie zwei Optionen auf: Erstens können die Länder Mengenvorgaben primär an die Raumordnung richten und die aktuell bei den Gemeinden liegende Flächenbereitstellung jedenfalls teilweise auf die Ebene der Raumordnung „hochziehen“. Zweitens könnten die Länder anstatt dessen das Leitbild eines durch die Gemeinden gesteuerten PV-Ausbaus beibehalten und regeln, dass die Raumordnung allein als Rückfalloption zum Lückenschluss agiert, sofern die Gemeinden nicht selbst ausreichende Planungen vornehmen. Die Optionen besitzen Vor- und Nachteile, die sich etwa auf die lokale Verankerung des PV-Ausbaus, dessen übergreifende räumliche Koordination mit anderen Belangen und Planungen sowie den erforderlichen Regelungs- und Vollzugsaufwand beziehen.

Kernergebnisse

- ▶ Mittel- und langfristig kann eine Mengensteuerung der planerischen Flächenbereitstellung für die PV erforderlich werden. Der Effekt schon heute bestehender Mengenvorgaben in den Ländern gegenüber den Gemeinden ist jedoch faktisch gering.
- ▶ Der Bund kann den Ländern die Möglichkeit für eine effektive Mengensteuerung eröffnen, indem Gebietsausweisungen der Raumordnung eine unmittelbar baurechtsermöglichende Wirkung verliehen wird. Mit den Solarenergiegebieten strebte der Gesetzgeber zuletzt aus anderen Gründen eine solche Regelung an.
- ▶ Die Länder würden in diesem Fall entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von der Mengensteuerung Gebrauch machen und ob diese sich primär an die Raumordnung richtet oder stärker auf die Gemeinden fokussiert, während die Raumordnung allein als Rückfalloption zum Lückenschluss tätig werden würde.

A. Einführung

Die Flächenbereitstellung für den Ausbau der PV ist weitestgehend als dezentraler Prozess konzipiert. Im aktuellen Rechtsrahmen erfolgt sie vor allem durch Bebauungspläne der Gemeinden. Daneben können PV-Freiflächenanlagen nur in begrenztem Umfang auch ohne einen Bebauungsplan auf der Grundlage einer gesetzgeberischen Außenbereichsprivilegierung zugebaut werden. Dies betrifft Vorhaben entlang von Autobahnen und bestimmten Schienenwegen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) Baugesetzbuch [BauGB]¹⁾² sowie hofnahe Anlagen der Agri-PV (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB)³. Eine mengenmäßige Rückbindung dieser Instrumente an die Ausbauziele des Bundes besteht im derzeitigen Rechtsrahmen nicht. Anders als bei der Flächenbereitstellung für die Windenergie hat die Bundesebene aus den in § 4 S. 1 Nr. 3 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 (EEG 2023)⁴ formulierten Ausbauzielen gerade keinen Gesamtflächenbedarf abgeleitet, geschweige denn diesen auf die Länder mittels Flächenzielen heruntergebrochen. Im Ergebnis hängt die Erreichung der allein leistungsbezogen gefassten bundesweiten PV-Ausbauziele deshalb wesentlich davon ab, dass sich die einzelnen Gemeinden innerhalb ihres Planungsermessens dazu entschließen, ausreichend Flächen für die PV auszuweisen, sofern sie hierbei nicht ihrerseits bereits heute ausnahmsweise

vorhandene mengenmäßige Vorgaben der Landes- oder der regionalen Ebene zu beachten haben⁵.

In den letzten Jahren konnten die PV-Ausbauziele zwar auch ohne weitergehende Rückbindung der Planungsinstrumente erreicht werden⁶. Für die Zukunft ist zum Erreichen der Ausbauziele jedoch noch einmal eine deutliche, wenn auch schrittweise Steigerung der jährlichen Zubaurate vorgezogen. Während unter Berücksichtigung der angestrebten mindestens hälftigen Verteilung des PV-Ausbaus auf Dach- und Freiflächen im Jahr 2024 ein Zubau von 6,5 GW avisiert wurde, sind im Jahr 2025 PV-Freiflächenanlagen mit einer Leistung von ca. 9 GW zuzubauen und in den Folgejahren von 2026 bis 2040 jährliche Ausbaumengen von ca. 11 GW auf der Freifläche zu erreichen⁷. Trotz der gegenwärtig starken Entwicklung des PV-Ausbaus erscheinen daher in Zukunft Szenarien möglich, in denen die weitestgehend durch die Gemeinden selbst gesteuerte Flächenbereitstellung hinter dem Umfang zurückbleibt, der zur Erreichung der Ausbauziele erforderlich ist. Bereits heute zeigt sich, dass der Freiflächenausbau sehr unterschiedlich zwischen einzelnen Gemeinden und Regionen verteilt ist, ohne dass dies überall durch verschiedene Flächenpotenziale für die PV bedingt wäre⁸. Mittel- und langfristig könnte das Fortbestehen solcher

¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

² Hierzu J. Otto/N. Wegner, Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung von PV-Freiflächenanlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 56 vom 16.02.2023, S. 10 f., https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2023/02/2023-02-16_Wuerzburger-Bericht_Aussenbereichsprivilegierung-PV-Freiflaechenanlagen.pdf.

³ Siehe J. Otto/N. Wegner, Hofnahe Agri-PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB: Privilegierte Mehrfachnutzung für weniger Flächenkonkurrenz und mehr Akzeptanz?, ZUR 2024, S. 154 (156 ff.).

⁴ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52) geändert worden ist.

⁵ Zur Mengensteuerung durch das Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) siehe demnächst M. Scharpf/N. Wegner,

Quantitative Steuerung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg, VBIBW 2025, i. E.; allgemein und grundlegend zur Steuerung mittels Mengenvorgaben S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 313 ff.

⁶ Vgl. *Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring*, Monitoringbericht, Juni 2024, S. 61, https://www.bundesnetzagentur.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/MonitoringEnergiederZukunft/monitoringbericht_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

⁷ BMWK, Photovoltaik-Strategie – Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik, 05.05.2023, S. 5 f. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=8; siehe auch § 4 S. 1 Nr. 3, S. 2 EEG 2023.

⁸ Siehe etwa KEA-BW, Starker Photovoltaik-Ausbau in Baden-Württemberg – Große regionale Unterschiede: Donau-Iller führt beim Solarzubau deutlich, 12.09.2023,

Ungleichgewichte zu einem Akzeptanzverlust in ambitionierten Gemeinden und Regionen führen und zur Folge haben, dass die Ausbauziele insgesamt verfehlt werden.

Zwar liegen die akuterer Risiken und Herausforderungen für den weiteren zielkonformen Ausbau der Freiflächen-PV eher bei der Netzintegration des PV-Stroms⁹. Soll der Ausbau wie geplant voranschreiten, müssen jedoch letztlich sämtliche Voraussetzungen und damit auch die ausreichende Ausweisung geeigneter Flächen stetig und kumulativ gewährleistet werden. Gerade bei der Flächenbereitstellung ist aufgrund der langen Verfahrensdauer und Planungszyklen ein vorsorgendes Tätigwerden auf regulatorischer Ebene erforderlich. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Flächenbereitstellung überwiegend mittels planerischer Flächenausweisungen und nicht zu einem noch erheblicheren Teil mittels unmittelbar wirkender gesetzgeberischer Privilegierungsregelungen geschehen soll.

Beide Wege einer Flächenbereitstellung schließen sich nicht gegenseitig aus. Im Gegenteil spricht vieles dafür, dass sich Außenbereichsprivilegierungen und planerische Ausweisungen für die PV auch in Zukunft ergänzen. Denn durch eine Außenbereichsprivilegierung können Flächen für die PV zwar besonders schnell geöffnet werden. Demgegenüber steuern gemeindliche Planungsverfahren den PV-Ausbau aber deutlich detaillierter und binden dabei die lokale Öffentlichkeit mit ein, was nicht zuletzt unter Akzeptanzgesichtspunkten relevant ist¹⁰.

Um daher gerade auch eine planerische Flächenbereitstellung zielkonform zu gewährleisten, sollen vorliegend Optionen für effektive (Mindest-)Mengenvorgaben aufgezeigt werden. Inhaltlich betrachtet setzt eine effektive Mengensteuerung für die planerische Flächenbereitstellung nicht nur voraus, dass die Planungsträger mit bestimmten Mengenvorgaben normativ adressiert werden. Damit ein ausreichendes Maß an Effektivität hergestellt wird, müssen zudem praktikable Mechanismen existieren, um die Vorgaben nötigenfalls gegenüber den Planungsträgern umzusetzen. Für die Windenergie an Land hat der Gesetzgeber mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)¹¹ und der Reform des windenergiespezifischen Planungsrechts im Baugesetzbuch durch das Wind-an-Land-Gesetz¹² und weiteren Änderungen aus dieser Erkenntnis heraus einen materiellen Durchsetzungsmechanismus geschaffen¹³, um für den Fall einer Zielverfehlung durch die Planungsträger bereits einen alternativen Weg zur Zielerreichung vorzusehen¹⁴. Ein solcher „Plan B“ für den Fall der Zielverfehlung kann bei der PV-Flächenausweisung im Ausgangspunkt schwerpunktmäßig ebenso im Bundes- wie im Landesrecht normiert werden.

Eine vor allem auf Bundesebene verortete Mengensteuerung könnte entweder in Anlehnung an das Windenergieflächenbedarfsgesetz ein gänzlich neues Bedarfsplanungsregime für die PV schaffen („SolarBG“) oder erstmalig die Bundesraumordnung einsetzen, um PV-Freiflächenanlagen durch zielförmige Festlegungen zu

<https://www.kea-bw.de/news/starker-photovoltaik-ausbau-in-baden-wuerttemberg-im-ersten-halbjahr-2023-donau-illier-bei-pv-liga-vorne>.

⁹ Siehe *BBF/Ember/E3G/IEEFA*, How Europe's grid operators are preparing for the energy transition, Mai 2025, S. 15, https://beyondfossilfuels.org/wp-content/uploads/2025/05/REPORT_FINAL.pdf, wonach in Deutschland aktuell Wind- und Solaranlagen mit einer Leistung von ca. 70 GW auf einen Netzanschluss warten; zum hohen Anteil des einspeisegetriebenen Netzausbaubedarfs siehe *BNetzA*, Update: Verteilernetze bis 2045, 31.03.2025, <https://www.smard.de/page/home/to-pic-article/444/215544>.

¹⁰ Betroffen ist insofern die sog. Verfahrensakzeptanz, siehe hierzu *C. Lorenz*, Akzeptanzmodelle, 2022, S. 36 sowie im Weiteren *T. Würtenberger*, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 (260 f.).

¹¹ Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert

worden ist; zum Planungsregime nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz und den mit diesem zusammenhängenden baurechtlichen Regelungen siehe *S. Benz/N. Wegner*, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367.

¹² Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I, S. 1353).

¹³ Angelehnt an den Begriff der „materiell-rechtlichen Steuerungsansätze“ bei *W. Erbguth*, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510.

¹⁴ Skeptisch zur Übertragbarkeit eines solchen Ansatzes auf andere Felder als die Windenergieplanung *S. Schlacke/C. Plate/E.-M. Thierjung*, Beschleunigung des WEA-Ausbaus: Befund, Umsetzung, role model – eine Zwischenbilanz, NVWZ 2025, S. 441 (446).

4 Effektive landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben für den PV-Ausbau

steuern¹⁵. Beide Optionen würden einen tiefgreifenderen Systemwechsel im Planungsrecht der PV bedeuten, der immer auch ein Risiko von Fadenrissen birgt. Zudem scheint eine bundesweit einheitliche Mengensteuerung für die Flächenbereitstellung bei der PV weit weniger erforderlich als in Bezug auf die Windenergie. Denn anders als bei der Windenergie muss bei der PV etwa nur ein geringer Anteil der tatsächlich vorhandenen Flächenpotenziale schlussendlich genutzt werden, um die Ausbauziele zu erreichen¹⁶. Dies und auch die mit dem Freiflächenausbau verbundenen spezifischen Konflikte dürften ein geringeres Bedürfnis jedenfalls für eine übergreifende Koordinierung auf Bundesebene auslösen. Demgegenüber kann sich eine primär landesrechtliche Verortung einer Mengensteuerung auf eine Stärkung der Raumordnung bei der Flächenbereitstellung beschränken und – bei allen auch hiermit verbundenen Veränderungen – eine größere Kontinuität mit dem bisherigen Rechtsrahmen insbesondere dann bewahren, wenn auch weiterhin in erster Linie die kommunale Ebene zur planerischen Tätigkeit angereizt werden soll.

Die vorliegende Analyse legt zunächst dar, dass im heutigen Rechtsrahmen Mengenvorgaben der Bundesländer für den PV-Ausbau jedenfalls in der Praxis nicht ausreichend effektiv gegenüber den Gemeinden sind (B.). In Reaktion hierauf könnte die Raumordnung als erste Option in die Lage versetzt werden, unabhängig von den Gemeinden Baurechte für PV-Freiflächenanlagen zu ermöglichen. Die Mengenvorgaben würden in diesem Fall abschließend durch die Raumordnung umgesetzt (C.). Eine

mengenmäßig ausreichende Flächenbereitstellung ließe sich so besser als bislang sicherstellen. Damit sind aber durchaus Risiken für die Nutzbarkeit der ausgewiesenen Flächen und die lokale Akzeptanz verbunden. Mit der zweiten Option könnten diese Risiken vermieden werden: Bauleitplanerischen Ausweisungen könnte weiterhin eine maßgebliche Rolle bei der Schaffung von Baurechten beigemessen werden, soweit die gemeindlichen Ausweisungen in ausreichendem Umfang stattfinden. Gemeindlich geplante Standorte würden so weiterhin angereizt und blieben bei dieser Option das eigentliche Ziel der Mengensteuerung. Als „Plan B“ könnten die Länder ihre jeweilige Raumordnung jedoch in die Lage versetzen, eine verbleibende Lücke zur Zielerreichung unabhängig von den Gemeinden zu schließen (D.). In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass beide Optionen einer Mengensteuerung jeweils spezifische Vor- und Nachteile mit sich bringen. Die für beide Optionen vorausgesetzte Stärkung der Raumordnung durch den Bund würde den Ländern Gestaltungsräume eröffnen, eine an die gegebene Situation angepasste Lösung für eine verbesserte Flächenbereitstellung für die PV zu finden (E.).

¹⁵ Derzeit können Pläne der Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 3 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) lediglich einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG konkretisieren. Der Bund müsste im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 Grundgesetz (GG) mithin erst eine gesetzliche Grundlage schaffen, damit die Bundesraumordnung zielförmige Festlegungen für den Zubau von PV-Freiflächenanlagen treffen kann. Weiterhin müsste der Bund auch über eine Verwaltungskompetenz zur Ausübung der Bundesraumordnung zum Zwecke der Flächensicherung für PV-Freiflächenanlagen verfügen, vgl. hierzu in Bezug auf die Windenergie D. Bauknecht/C. Heine-mann/M. Kahles/D. Ritter/R. Seidl/N. Wegner, Bundesrechtliche Mengenvorgaben bei gleichzeitiger Stärkung der kommunalen Steuerung für einen klimagerechten Windenergieausbau – Kurzgutachten, UBA Climate Change 21/2020, S. 24 f.,

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-08_cc_21-2020_klimagerechter_ee-ausbau_flaechensicherung.pdf.

¹⁶ Dagegen orientieren sich die Flächenbeitragswerte für die einzelnen Bundesländer nach der Anlage zum Windenergieflächenbedarfsgesetz – wenn auch normativ durch Ober- und Untergrenzen nicht unerheblich eingeschränkt – gerade auch an den jeweils in einem Bundesland vorhandenen Flächenpotenzialen für die Windenergie, vgl. *Guidehouse/Fraunhofer IEE/Stiftung Umweltenergierecht/Bosch & Partner, Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030 – Erstellt im Auftrag des BMWK, Mai 2022, S. 32 ff.*, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?__blob=publication-file&ELV.

B. Landesrechtliche (Mindest-)Mengen- vorgaben und Defizite bei ihrer Durchsetzung

Mengenvorgaben für die planerische Flächensicherung und -bereitstellung sind grundsätzlich rechtlich anerkannt¹⁷ und haben sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene in verschiedener Weise eine Umsetzung erfahren¹⁸. Unter Mengenvorgaben für die PV werden grundsätzlich klar beziferte quantitative Vorgaben in textlicher Form verstanden¹⁹, die den Trägern nachfolgender Planungsebenen vorschreiben, in welchem (Mindest-)Umfang sie letztlich Flächen auszuweisen haben. Gebietsausweisungen der Raumordnung stellen demgegenüber keine Mengenvorgaben im vorgenannten Sinne dar, sie können vielmehr gerade deren Umsetzung im gestuften Planungssystem dienen. Dennoch weisen sie Bindungswirkungen für nachfolgende Planungsträger auf, deren Bezugspunkt ein jedenfalls seinem Umfang nach umrissener Raum ist. Funktional können deshalb auch sie – wenn auch mit einem geringeren Grad der Bestimmtheit – zu einer quantitativen Steuerung eingesetzt werden und werden daher mit betrachtet.

Inhaltlich können Mengenvorgaben sowohl flächen- als auch leistungsbezogen ausgestaltet sein²⁰ (B. I.). Zusätzlich sind Differenzierungen zwischen verschiedenen Typen von PV-Freiflächenanlagen möglich (II.). Ihrem Umfang nach können sich die Mengenvorgaben auf die Deckung des Gesamtflächenbedarfs für den beabsichtigten PV-Ausbau richten oder lediglich auf die Gewährleistung eines gewissen Teilbedarfs zielen (B. III.). Von der Wahl der Form, aber auch ihrer inhaltlichen Ausgestaltung

hängt es schließlich ab, welche normative Bindungswirkung sie gegenüber den adressierten Planungsträgern entfalten und welchen Verpflichtungsgehalt sie besitzen. Mengenvorgaben können einerseits als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden²¹. Auf der anderen Seite ist eine Umsetzung auch als gesetzliche Vorgabe möglich. Die etwaig erforderliche Durchsetzung solcher Vorgaben weist im aktuellen Rechtsrahmen jedoch erhebliche Schwierigkeiten auf (B. IV.).

I. Mengenvorgabe als Flächen- oder Leistungsvorgabe

Auch wenn Mengenvorgaben für die quantitative Steuerung von Freiflächenanlagen letztlich stets auf die Ausweisung von Flächen abzielen, können sie sowohl als Flächen- als auch als Leistungsvorgabe ausgestaltet werden. Eine Ausgestaltung als Leistungsvorgabe in Giga- oder Megawatt scheint schon deshalb nahezuliegen, weil auch die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2023 als Leistungsziele ausgestaltet sind. Insoweit würde für ein landesrechtliches Ziel besonders transparent, für welchen Anteil am bundesweiten Ausbauziel Flächen ausgewiesen werden sollen. Vorteile können sich auch für die Mehrfachnutzung ausgewiesener Flächen ergeben: Da die Ausweisung von Flächen hier auf die Installation einer bestimmten

¹⁷ Vgl. B. Kümper, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 3 Rn. 71 ff.; S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 309 ff.

¹⁸ Für die Windenergie gilt dies insbesondere im Rahmen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes des Bundes sowie seinen Umsetzungsregelungen in den Ländern. Für die PV siehe § 21 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW), § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a) i. V. m. § 3a Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG) sowie § 1 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 Hessisches Energiegesetz (HEG).

¹⁹ B. Kümper, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 3 Rn. 71; S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 313.

²⁰ Zur vergleichbaren Diskussion auf dem Weg zum Windenergieflächenbedarfsgesetz vgl. H. von Seht, Ausreichend Raum für die Windenergienutzung an Land – Ein Vorschlag für neue regulative Rahmenbedingungen, Raumforschung und Raumordnung 2021, S. 606 (611); N. Wegner, Reformansätze zum Planungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 26 vom 11.02.2022, S. 20 ff., https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/02/Stiftung-Umweltenergierecht_Reformansaeetze-zum-Planungsrecht-von-Windenergieanlagen_2022-02-11.pdf.

²¹ S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 313, 316.

6 Effektive landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben für den PV-Ausbau

Leistung abzielt, ist es planungsrechtlich²² nicht erforderlich, die gesamte ausgewiesene Fläche uneingeschränkt einer PV-Freiflächennutzung zu widmen und dieser einen unbedingten und dauerhaften Vorrang vor anderen, hiermit nicht vereinbaren Nutzungen einzuräumen²³. Vielmehr können auf der Fläche auch Nutzungen vorgesehen werden, die mit der PV konfliktieren, sofern nur insgesamt die veranschlagte Leistung auf der ausgewiesenen Fläche realisierbar bleibt. Insbesondere könnte eine leistungsbezogene Mengenvorgabe für die PV sowohl auf Dächern als auch auf der Freifläche erfüllt werden²⁴. Es stellt letztlich eine politische Entscheidung dar, inwieweit eine Gesamtvorgabe für beide Segmente oder jeweils eigene Vorgaben gefasst werden sollen. Bei der Entscheidung sind neben förderrechtlichen Regelungen²⁵ die unterschiedlichen Kostenstrukturen und die unterschiedlichen Ausbaugeschwindigkeiten von Dach- und Freiflächenanlagen aus Sicht des Gesamtsystems zu beachten. Da vor allem Dächer aus vielfältigen Gründen in der Praxis ungenutzt bleiben²⁶, sollte zudem gerade bei einer Vorgabe, die dieses Segment einbezieht, Vorsorge für den Fall der Nicht-Umsetzung der vorgegebenen Leistung getroffen werden. Überdies dürften solche auch auf Dachanlagen gemünzten Vorgaben ohnehin erst gegenüber Gemeinden relevant werden, da Dachanlagen auf den höheren Planungsebenen der Raumordnung mangels

Raumbedeutsamkeit nicht in den Blick genommen werden (dürfen).

Auch bei einer als Flächenvorgabe konzipierten Mengenvorgabe kann die beabsichtigte zu installierende Leistung nicht außer Betracht bleiben. Vielmehr müssen bereits bei der Bemessung der Flächenvorgabe Annahmen über die zu installierende Leistung pro Flächeneinheit getroffen werden²⁷. Dies geschieht notwendigerweise mit einer gewissen Pauschalität, das heißt unter Ausblendung individueller, etwa topographischer, Umstände, und damit auf Kosten einer ansonsten theoretisch erzielbaren höheren Flächeneffizienz. Auf der anderen Seite werden so aber die Planungsträger von entsprechenden Überlegungen entlastet und es wird außerdem verhindert, dass sie diesbezüglich eigene, voneinander abweichende Umrechnungsfaktoren zugrunde legen.

Darüber hinaus wird für Flächenvorgaben betont, dass diese für Planungsträger leichter umzusetzen sind als die für Raumplaner fremden Leistungsvorgaben²⁸. Nicht nur als an die Planungsträger gerichtete Handlungsnorm besitzt eine Flächenvorgabe gewisse Vorteile in der Handhabung, auch als an die Gerichte adressierte Kontrollnorm ist dies der Fall. Für Gerichte ist die Erfüllung einer Flächenvorgabe leichter zu kontrollieren, da eine Prüfung der bei Leistungsvorgaben notwendigen Umrechnungsfaktoren und diesen zugrunde liegenden prognostischen Annahmen hier entfällt²⁹.

²² Die Öffnung von Flächen für anderweitige Nutzungen kann allerdings durchaus dazu führen, dass die zivilrechtliche Flächenverfügbarkeit für die PV-Nutzung nicht mehr herzustellen ist.

²³ Vgl. dazu die in Kürze erscheinende Studie: *B. Eichler u. a.*, Hybridprojekte aus Windenergie und Photovoltaik, UBA Climate Change xx/2025, S. 50 ff.

²⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 HEG, LT-Drs. 20/8758, S. 11 f.

²⁵ Vgl. § 4 S. 2 EEG 2023 sowie die hierauf abgestimmten Ausschreibungsmengen nach §§ 28a, 28b EEG 2023.

²⁶ Vgl. nur *BMWK*, Photovoltaik-Strategie – Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik, 05.05.2023, S. 19, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v; zum bislang geringen Anteil genutzter Potenziale selbst bei Neubauten in ausgewählten Großstädten siehe *LichtBlick*, Solar-Check 2020, Juni 2020, S. 4, <https://www.lichtblick.de/presse/14-grossstaedte-im-solarcheck-deutsche-metropolen-hinken-beim-solarausbau-hinterher/>.

²⁷ Vgl. *D. Günnewig/E. Johannwerner/T. Wachter/B. Bleyhl/T. Kelm/L. Liebhart/M. Klingler/N. Wegner/J. Otto/D. Fietze*, Zukünftige Solar-Anlagen: Technologien, Auswirkungen, räumliche Steuerungsmöglichkeiten, Endbericht, BfN-Schriften 712/2024, S. 21, <https://bfn.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/1834/file/Schrift712.pdf>; *D. Günnewig/E. Johannwerner/T. Kelm/J. Metzger/N. Wegner/C. Moog/J. Kamm*, Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen, UBA Texte 141/2022, S. 64 f., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf.

²⁸ *H. von Seht*, Ausreichend Raum für die Windenergienutzung an Land – Ein Vorschlag für neue regulative Rahmenbedingungen, Raumforschung und Raumordnung 2021, S. 606 (611).

²⁹ Vgl. *N. Wegner*, Reformansätze zum Planungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 26 vom 11.02.2022, S. 20 ff., <https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp->

II. Erfassung jeglicher PV-Freiflächenanlagen oder Differenzierung nach Anlagentypen

Im Einzelnen lassen sich verschiedene Typen von PV-Freiflächenanlagen unterscheiden, was auch eine Mengensteuerung für die Flächenbereitstellung aufgreifen könnte. Von regulären Anlagen können insbesondere PV-Mehrfachnutzungen, wie die Agri-, Moor- oder Parkplatz-PV, unterschieden werden³⁰. Sofern Mengenvorgaben nicht näher hinsichtlich des Anlagentyps differenzieren, erfassen sie planerische Ausweisungen für alle denkbaren Formen von PV-Freiflächenanlagen³¹. Falls hierfür ein Bedürfnis gesehen wird, können Mengenvorgaben aber auch nach verschiedenen Anlagentypen aufgeschlüsselt werden, etwa um einzelne Typen besonders zu fördern. Hierbei wäre aber deren zum Teil deutlich abweichende Flächeneffizienz hinsichtlich der Stromerzeugung zu berücksichtigen.

III. Gewährleistung des Gesamtziels oder lediglich eines Sockelbeitrags

Unabhängig vom Bezugspunkt einer Mengenvorgabe muss ihr Umfang nicht notwendigerweise mit dem angestrebten Gesamtausbau der PV im jeweiligen Land identisch sein. Mengenvorgaben können, sofern dies politisch gewollt ist, ebenso lediglich als „Sockel“ fungieren und allein einen Teil des Gesamtausbaus adressieren. Es handelt sich jedenfalls dann um *Mindest*-mengenvorgaben, die lediglich eine Untergrenze für die Flächenbereitstellung setzen. Diese Vorgehensweise lässt Raum für individuelle Entscheidungen vor Ort über die Ausweisung zusätzlicher Flächen,

reduziert jedoch zugleich das Maß rechtlicher Gewährleistung der Flächenbereitstellung.

IV. Bindungswirkungen der Vorgaben

Im aktuellen Rechtsrahmen können allein die Gemeinden in ihren Bebauungsplänen Ausweisungen für PV-Freiflächenanlagen treffen und diesen so ein Baurecht verschaffen³². Mengenvorgaben für die planerische Flächenbereitstellung bzw. ihre Umsetzung mittels raumordnerischer Gebietsfestlegungen richten sich daher gegenwärtig notwendigerweise an die Gemeinden und sollen diese zur Flächenausweisung veranlassen. In rechtlicher Hinsicht weisen die Mengenvorgaben bzw. ihre Umsetzung mittels Gebietsfestlegungen dabei unterschiedliche normative Verbindlichkeitsgrade auf, je nachdem welche konkrete Ausgestaltungsform für sie gewählt wird (1.). Auch wenn landesrechtliche Mengenvorgaben hiernach rein rechtlich betrachtet durchaus eine strikte Verbindlichkeit aufweisen können, ist eine etwaig erforderliche Durchsetzbarkeit der Mengenvorgaben gegenüber den planaustellenden Gemeinden derzeit nicht gegeben (2.).

1. Normative Verbindlichkeit

Die rechtliche Verbindlichkeit einer Mengenvorgabe für den PV-Ausbau bemisst sich danach, ob sie als Grundsatz der Raumordnung, als Ziel der Raumordnung oder in einer eigenständigen landesgesetzlichen Regelung verankert wird.

Als Grundsätze der Raumordnung können Mengenvorgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 2

[content/uploads/2022/02/Stiftung-Umweltenergierecht_Reformansaetze-zum-Planungsrecht-von-Windenergieanlagen_2022-02-11.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf). Siehe allerdings auch S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 322.

³⁰ Vgl. insofern die förderrechtlichen Regelungen zu „besonderen Solaranlagen“ in §§ 37 Abs. 1 Nr. 3 lit. a)–e), 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 lit. a)–e) EEG 2023.

³¹ Zur Möglichkeit entsprechender Differenzierungen aber D. Günnewig/E. Johannwerner/T. Kelm/J. Metzger/N. Wegner/C. Moog/J. Kamm, Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen, UBA

Texte 141/2022, S. 105 f., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf.

³² Speziell für PV-Freiflächenanlagen können die Gemeinden in (vorhabenbezogenen) Bebauungsplänen entsprechende Sondergebiete (§ 11 Abs. 2 Alt. 8 Baunutzungsverordnung sowie Versorgungsflächen für die Stromerzeugung (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB) festsetzen, J. Oehlenschläger, Planung und Zulassung von Photovoltaikanlagen – Analyse und Reformbedarf, 2019, S. 116.

8 Effektive landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben für den PV-Ausbau

Raumordnungsgesetz (ROG)³³ entweder direkt in Raumordnungspläne integriert werden oder gesetzliche Regelungen bilden, die außerhalb der Planungshierarchie stehen³⁴. Die Ausgestaltung als Grundsatz der Raumordnung bedeutet dabei jedoch eine nur begrenzte Bindungswirkung der Vorgaben für die adressierten Planungsträger. In den für ihre Umsetzung relevanten planerischen Abwägungen sind grundsatzförmige Mengenvorgaben lediglich „zu berücksichtigen“ (§ 4 Abs. 1 S. 1 Var. 2 ROG). Sie können zugunsten anderer, höher zu gewichtender Belange überwunden werden³⁵. Zudem dirigieren Grundsätze der Raumordnung zwar die planerische Tätigkeit der Gemeinden, verpflichten sie aber gerade nicht zu einem erstmaligen planerischen Tätigwerden³⁶, das im planerischen Außenbereich zur Schaffung von Baurechten für PV-Freiflächenanlagen zumeist erforderlich wäre.

Eine wesentlich weitgehendere rechtliche Bindungswirkung ergibt sich für Mengenvorgaben, wenn sie als Ziele der Raumordnung formuliert werden. Anders als Grundsätze der Raumordnung bilden sie dann einen verbindlichen Rahmen für die nachfolgenden Planungsentscheidungen, in denen sie gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Var. 1 ROG strikt „zu beachten“ sind³⁷. Insofern kann den Gemeinden zum einen als textliche Zielfestlegung in Landes- oder Regionalplänen aufgegeben werden, in einem

bestimmten Umfang Flächen für die PV auszuweisen³⁸. Zum anderen käme ebenso in Betracht, in einem bestimmten Umfang zeichnerische Vorranggebiete für PV-Freiflächenanlagen landesplanerisch festzulegen oder deren Festlegung der Regionalplanungsebene aufzugeben, um so einen dem Umfang nach umrissenen, wenn auch nicht bezifferten gemeindlichen Verpflichtung auszulösen.

Innerhalb von Vorranggebieten, die ebenfalls Ziele der Raumordnung darstellen³⁹, wären die Gemeinden nach überwiegender Ansicht dazu verpflichtet, Bebauungspläne für die PV aufzustellen (sog. Erstplanungspflicht). Abgeleitet wird dies aus § 1 Abs. 4 BauGB, wonach die Gemeinden ihre Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung „anzupassen“ haben⁴⁰. Das Ziel dieser Regelung, jederzeit eine materielle Konkordanz zwischen den einzelnen Planungsebenen herzustellen⁴¹, kann im derzeitigen Rechtsrahmen regelmäßig nur durch ein planerisches Tätigwerden der Gemeinden erreicht werden. Denn ohne einen entsprechenden gemeindlichen Bebauungsplan sind PV-Freiflächenanlagen nur in engen Grenzen als privilegierte Vorhaben zulässig (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b), Nr. 9 BauGB); als sonstige Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) oder im baulichen Innenbereich (§ 34 BauGB)⁴² können Freiflächenanlagen ebenfalls nur in absoluten Ausnahmekonstellationen zu einem Baurecht gelangen⁴³. Neben dieser

³³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

³⁴ Ein Beispiel für die gesetzliche Verankerung eines Mengenziels als Grundsatz der Raumordnung ist § 21 S. 1 KlimaG BW.

³⁵ Vgl. B. Kümper, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 3 Rn. 77.

³⁶ Vgl. demnächst M. Scharpf/N. Wegner, Quantitative Steuerung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg, VBIBW 2025, i. E.

³⁷ Siehe etwa P. Runkel, in: W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 17.

³⁸ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Mengenzielen in Bezug auf die kommunale Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG B. Kümper, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 3 Rn. 72.

³⁹ S. Grotefels, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 7 Rn. 54.

⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, juris Rn. 30 ff.; B. Kümper, Raumordnung und Bauleitplanung – Regelungsbefugnisse der Raumordnung und Bindungswirkungen raumordnerischer Festlegungen für die

Bauleitplanung, ZfBR 2018, S. 119 (126); H.-G. Gierke/M. Blessing, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 132. EL 2024, § 1 Rn. 424; P. Runkel/A. Edenharter, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 157. EL 2024, § 1 Rn. 65b; skeptisch hinsichtlich der Herleitung aus § 1 Abs. 4 BauGB mit den Mitteln der Auslegung S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 439 ff. m. w. N.

⁴¹ H.-G. Gierke/M. Blessing, in: M. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 132. EL 2024, § 1 Rn. 435.

⁴² D. Günnewig/E. Johannwerner/T. Kelm/J. Metzger/N. Wegner/C. Moog/J. Kamm, Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen, UBA Texte 141/2022, S. 89 ff., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf.

⁴³ H. von Seht, Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Ein Hoffnungsträger für die Energiewende – Auswirkungen, gesetzlicher Änderungsbedarf und planerische Handlungserfordernisse, UPR 2020, S. 257 (262); ebenso bereits M. Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014, S. 306.

überwiegend aus § 1 Abs. 4 BauGB gefolgerter Pflicht existieren in zahlreichen Bundesländern zudem gesonderte Ermächtigungsgrundlagen im jeweiligen Landesplanungsrecht für das Aussprechen einer Erstplanungspflicht durch die höheren Planungsstellen im Einzelfall⁴⁴.

Eine hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit entsprechende Pflicht der Gemeinden zur Flächenausweisung entsteht darüber hinaus, wenn ein Landesgesetz kommunale Teilflächenziele für den PV-Ausbau enthält und unmittelbar an die Gemeinden adressiert⁴⁵.

Erheblich an Bindungswirkung verlieren textliche Mengenvorgaben demgegenüber unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung dann, wenn sie nicht auf einzelne Gemeinden, sondern die gesamte Landes- oder Regionsfläche bezogen sind⁴⁶. In diesem Fall können Gemeinden letztlich in vielen Fällen zutreffend darauf verweisen, dass die auf die gesamte Landesfläche bezogene Mengenvorgabe auch ohne ihr Zutun verwirklicht werden kann.

2. Begrenzte praktische Durchsetzbarkeit

Somit können Mengenvorgaben zwar rechtlich verbindlich als textliche Ziele der Raumordnung, zeichnerische PV-Vorranggebiete oder landesgesetzliche kommunale Flächenziele verankert werden. Probleme zeigen sich jedoch bei der erforderlichenfalls gebotenen Durchsetzung dieser

Planungspflichten gegenüber den Kommunen.

Obwohl Rechtsprechung und Literatur überwiegend bejahen, dass gemeindliche Erstplanungspflichten durch Vorranggebiete ausgelöst werden, birgt die Rechtslage insofern weiterhin Unsicherheiten. Oftmals besteht in der Praxis die Tendenz, allein die abstrakte Möglichkeit solcher Erstplanungspflichten der Gemeinden anzuerkennen, ihr konkretes Vorliegen im Einzelfall aber zu verneinen⁴⁷. Dementsprechend werden Vorranggebiete derzeit kaum mit dem erkennbaren Bewusstsein ausgewiesen, hiermit die Kommunen zur Aufstellung von Bebauungsplänen zu verpflichten, während die Kommunen auch umgekehrt von keiner solchen Verpflichtung ausgehen⁴⁸. Eine gesetzgeberische Klarstellung darüber, dass Vorranggebiete durchweg Erstplanungspflichten der Gemeinden auslösen, könnte diese Unsicherheiten in der Praxis zwar beseitigen⁴⁹. Allerdings wurden entsprechende Gesetzgebungsvorhaben in der Vergangenheit auch kritisch beurteilt und aus politischer Perspektive eine generelle Aushöhlung der gemeindlichen Planungshoheit befürchtet⁵⁰.

Selbst wenn das Bestehen gemeindlicher Erstplanungspflichten gesetzlich klargestellt würde, müssten zudem Mechanismen für den Fall vorgesehen werden, dass nicht alle Kommunen von sich aus Bebauungspläne im erforderlichen Umfang aufstellen. Dies gilt ebenso, wenn an die Gemeinden gerichtete Mengenvorgaben als textliche Ziele der Raumordnung oder

⁴⁴ Eine solche landesrechtliche Vorschrift ist etwa § 21 Abs. 1 S. 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW); mit einer Übersicht zu den landesrechtlichen Anpassungs- und Erstplanungsgeböten *P. Runkel/A. Edenharter*, in: *W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB*, 157. EL 2024, § 1 Rn. 71; vgl. auch *W. Schrödter/J. Wahlhäuser*, in: *W. Schrödter* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 9. Aufl. 2019, § 1 Rn. 137.

⁴⁵ Zu einem solchen Vorgehen in Bezug auf die Erfüllung der Flächenbeitragswerte der Länder nach § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WindBG siehe § 4 Abs. 1 Saarländisches Flächenzielgesetz-E (SFZG-E), SL LT-Drs. 17/823, S. 9 f.; allgemein hierzu *W. Köck*, *Planungsrechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung der Windenergienutzung – Unter besonderer Berücksichtigung des Repowering*, ZUR 2010, S. 507 (510); *H. von Seht*, *Raumordnung für die Windkraftnutzung an Land – Ausbau erfordert neue Rahmenbedingungen*, DÖV 2011, S. 915 (919); *S. Wagner*, *Integration von fachgesetzlichen und fachplanerischen Ausbauzielen für Erneuerbare Energien in die Raumplanung*, ZUR 2021, S. 460 (461).

⁴⁶ Ein Beispiel hierfür ist § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a) NKlimaG, nach dem „die Erzeugung von Strom durch Freiflächenanlagen auf mindestens 0,5 Prozent der Landesfläche bis zum Jahr 2033“ ein niedersächsisches Klimaziel ist.

⁴⁷ *C. Külpmann*, Anmerkung zu BVerwG, 4. Senat, Beschluss vom 26.08.2019 – 4 BN 1/19, jurisPR-BVerwG 3/2020 Anm. 5 stellt insofern treffend fest: „Aber mit der Erstplanungspflicht im Bauplanungsrecht ist es wie mit der dunklen Materie in der Astrophysik: Sie existiert (wohl), gesehen hat sie aber noch (fast) niemand.“

⁴⁸ *D. Günnewig/E. Johannwerner/T. Kelm/J. Metzger/N. Wegner/C. Moog/J. Kamm*, *Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen*, UBA Texte 141/2022, S. 109, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf.

⁴⁹ Siehe hierzu auch *S. Wagner*, *Klimaschutz durch Raumordnung*, 2018, S. 452 f.

⁵⁰ Siehe etwa BT-Drs. 7/4793, S. 8 f.

landesgesetzliche kommunale Teilflächenziele ausgestaltet würden. Für die Durchsetzung von Planungspflichten steht zwar grundsätzlich das Kommunalaufsichtsrecht bereit⁵¹. Der Einsatz kommunalaufsichtlicher Mittel zur Aufstellung von Bebauungsplänen ist in der Praxis jedoch mit erheblichen politischen Kosten verbunden und wird deshalb – soweit ersichtlich – oftmals vermieden. Unabhängig davon würde weiterhin die reine Vielzahl an Kommunen die etwaig erforderliche flächendeckende Durchsetzung kommunaler Teilflächenziele für den PV-Ausbau erschweren. So würde beispielsweise in Baden-Württemberg mit seinen 1.101 Kommunen⁵² allein schon dann ein erheblicher Verwaltungsaufwand ausgelöst, wenn nur ein Bruchteil der Gemeinden die Mengenvorgaben nicht vollumfänglich umsetzte.

V. Zwischenfazit

Landesrechtliche Mengenvorgaben für den PV-Ausbau können im derzeitigen Rechtsrahmen zwar normativ verbindlich verankert werden, lassen sich gleichzeitig aber nur begrenzt praktisch durchsetzen, sofern dies erforderlich sein sollte. Die Steuerungswirkung des Rechts ist ohne weitergehende Umsetzungsmechanismen⁵³ insofern begrenzt, als sich insbesondere die Mittel der Kommunalaufsicht in der Praxis nur bedingt eignen, um Erstplanungspflichten durchzusetzen. Eine effektive Flächenbereitstellung für den PV-Ausbau wird aktuell somit allein durch die einschlägigen gesetzgeberischen Außenbereichsprivilegierungen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b), Nr. 9 BauGB) sowie von den Gemeinden aus eigenem Antrieb aufgestellte Bebauungspläne geleistet. Demgegenüber können landesrechtliche Mengenvorgaben, die sich unmittelbar oder mittelbar an die Gemeinden richten, nur einen beschränkten Einfluss auf die schlussendlich tatsächlich erfolgende Flächenbereitstellung ausüben.

⁵¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, juris Rn. 46 ff.

⁵² *Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg*, Kommunale Strukturen in Baden-Württemberg, <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/zahlen-daten-fakten>.

⁵³ Einen solchen Umsetzungsmechanismus stellt im Windbereich etwa § 249 Abs. 7 BauGB dar: Verfehlen die zuständigen Planungsträger die Flächenziele für den Windenergieausbau, ermöglicht diese Norm einen nicht weiter gesteuerten Zubau der Windenergie auf Grundlage der Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB.

C. Option 1: Planerische Flächenbereitstellung durch die Raumordnung

Die Defizite bei der Durchsetzung landesrechtlicher Mengenvorgaben gegenüber den Gemeinden ließen sich vermeiden oder jedenfalls deutlich verringern, wenn die Flächenbereitstellung für die PV im Umfang der Mengenvorgaben ergänzend zu den bisherigen Möglichkeiten und diese nicht verdrängend auf die Ebene der Raumordnung „hochgezont“ werden würde. Voraussetzung hierfür ist, dass die Raumordnung durch bundesrechtliche Änderungen und eine ggf. erforderliche Umsetzung in den Ländern zunächst dazu befähigt wird, selbst baurechtsermöglichende Ausweisungen für PV-Freiflächenanlagen zu treffen (C. I.). In diesem Fall könnten die Mengenvorgaben direkt an die Raumordnung gerichtet werden. Zur Umsetzung der Mengenvorgaben wäre kein Tätigwerden der Gemeinden mehr erforderlich. Selbst wenn aber die Umsetzung nicht bei der Landesebene selbst, sondern bei der Regionalplanung läge, erscheint eine ausreichende Durchsetzbarkeit der Mengenvorgaben gegeben (C. II.). Bei der Festlegung der baurechtsermöglichenden Ausweisungen könnten die bereits vorhandenen Gebietsausweisungen und auch privilegierte Flächen in den Gemeinden berücksichtigt werden (C. III.). Nachteile eines solchen Steuerungsmechanismus wären dagegen in Bezug auf die lokale Akzeptanz des PV-Freiflächenausbaus und die Berücksichtigung der individuellen örtlichen Verhältnisse zu sehen (C. IV.).

I. Erforderliche Änderungen im Bundesrecht

Damit PV-Freiflächenanlagen auch allein nach Maßgabe der Raumordnung zu einem

Baurecht gelangen können, wäre das Bundesrecht entsprechend anzupassen. Den Ländern selbst fehlt in dieser Hinsicht die notwendige Gesetzgebungskompetenz, die sich in ihrem Fall auf eine Abweichungskompetenz im Bereich der Raumordnung beschränkt. Die Schaffung von Baurechten ist aber Teil des Bodenrechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 Grundgesetz (GG)⁵⁴, von dem die Länder aufgrund des insoweit abschließenden Gebrauchs der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG durch den Bund ausgeschlossen sind⁵⁵.

Für die Anpassung des Bodenrechts kommen verschiedene Formen einer Außenbereichsprivilegierung in Betracht, deren räumlicher Anwendungsbereich planerisch durch die Raumordnung festgelegt wird und eine gemeindliche Planung im Regelfall erübrigt. Sie werden nachfolgend als Privilegierungen nach Maßgabe der Planung oder Raumordnung bezeichnet. Solche Regelungen könnten insbesondere an raumordnerische Vorranggebiete für die PV anknüpfen. Im derzeitigen Rechtsrahmen hat die Ausweisung von PV-Vorranggebieten mangels bodenrechtlicher Wirkung noch nicht zur Folge, dass auf den jeweiligen Flächen unmittelbar Baurechte für PV-Anlagen entstehen können. Durch Änderungen im Rahmen von § 35 Abs. 1 BauGB (1.) oder durch Einführung der zuletzt im Zuge der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁵⁶ diskutierten Solarenergiegebiete⁵⁷ (2.) könnte PV-Vorranggebieten aber eine baurechtsermöglichende Wirkung zukommen, so dass PV-Freiflächenanlagen in diesen Gebieten regelmäßig zulässig wären.

⁵⁴ A. Uhle, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG, 106. EL 2024, Art. 74 Rn. 400.

⁵⁵ Vgl. C. D. Bracher/O. Reidt/G. Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Aufl. 2023, Rn. 21.

⁵⁶ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf

die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU L v. 31.10.2023.

⁵⁷ Ob deren Umsetzung aktuell noch vom Gesetzgeber beabsichtigt ist, ist unklar. Laut Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit scheint eine

Da die baurechtsermöglichende Wirkung unabhängig von einem Zutun der Gemeinden einträte, würden Außenbereichsprivilegierungen nach Maßgabe der Raumordnung die Planungshoheit der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG beschränken. Dies wäre aber gleichwohl verfassungsrechtlich zulässig. Ein Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung läge nicht vor⁵⁸ und die Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit ließe sich grundsätzlich dadurch rechtfertigen, dass die Hochzonung der Flächenbereitstellung für PV-Anlagen auf die Raumordnungsebene potenziell geeignet, erforderlich und angemessen ist⁵⁹, um die legitimen Ziele des Klima- und Gesundheitsschutzes sowie der Energieversorgungssicherheit möglichst zeitnah durch eine Steigerung der erneuerbaren Stromgewinnung zu erreichen.

1. Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB in PV-Vorranggebieten

Als erste Möglichkeit könnte eine Außenbereichsprivilegierung nach Maßgabe der Raumordnung in § 35 Abs. 1 BauGB verankert werden. Dort wäre zu bestimmen, dass Freiflächenanlagen innerhalb von Vorranggebieten für die PV privilegiert zulässig sind⁶⁰. Auf den erfassten Flächen würden sich die PV-Anlagen dann regelmäßig im

Rahmen der sog. nachvollziehenden Abwägung im Genehmigungsverfahren gegen anderweitige Belange durchsetzen. Der Gesetzgeber hätte die Anlagen mit der Privilegierung grundsätzlich planähnlich und -ersetzend in den Vorranggebieten verortet⁶¹. Zusätzlich abgesichert würde dies durch den relativen Abwägungsvorrang für die erneuerbaren Energien nach § 2 EEG 2023⁶².

Der Gesetzgeber hätte zu entscheiden, ob sich eine solche Regelung allein auf neu zu planende oder auch auf bereits bestehende PV-Vorranggebiete auswirkt. Bei neu zu planenden PV-Vorranggebieten wäre die baurechtsermöglichende Rechtsfolge dieser Ausweisungen in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen⁶³. Würden auch Bestandsgebiete einbezogen, was der Gesetzgeber in der Vergangenheit bei Änderungen des planungsrechtlichen Rechtsrahmens nur ausnahmsweise getan hat, würde jedenfalls die Rechtmäßigkeit bestehender PV-Vorranggebiete unberührt bleiben, da diese sich einzig nach dem Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan richtet (§ 11 Abs. 3 S. 1 ROG), mithin nach dem Zeitpunkt, zu dem die PV-Vorranggebiete noch keine baurechtsermöglichende Wirkung hatten. Zudem wäre auch ganz regelmäßig eine Funktionslosigkeit des jeweiligen Plans infolge der nachträglich beigemessenen baurechtsermöglichenden Rechtsfolge ausgeschlossen. Die engen Voraussetzungen für

Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für PV-Freiflächenanlagen aktuell nicht beabsichtigt, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz, zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes, zur Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und zur Änderung des Baugesetzbuchs, BT-Drs. 21/797 v. 08.07.2025. Ob dies auch für die Solarenergiegebiete gilt, die nach dem aus der letzten Legislaturperiode stammenden Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht nur der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die PV, sondern auch einer Annäherung der planungsrechtlichen Strukturen für die PV an diejenigen für die Windenergie dienen und eine beschleunigende Wirkung bezweckten, bleibt einstweilen offen, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort, BT-Drs. 20/12785 v. 09.09.2024.

⁵⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00, juris Rn. 123.

⁵⁹ Dieser Rechtfertigungsmaßstab gilt nach dem durch die Selbstverwaltungsgarantie vorgegebenen Aufgabenverteilungsprinzip bzw. dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit, v. *Mehde*, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL 2024, Art. 28 Rn. 264 ff.

⁶⁰ So *H. von Seht*, Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik – Unterstützungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung und Landesplanung, Raumforschung und Raumordnung 2023, S. 188 (198 f.); ähnlich bereits *H. von Seht*, Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Ein Hoffnungsträger für die Energiewende – Auswirkungen, gesetzlicher Änderungsbedarf und planerische Handlungserfordernisse, UPR 2020, S. 257 (262).

⁶¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.01.1984 – 4 C 43/81, juris Rn. 19; BVerwG, Urt. v. 25.10.1967 – IV C 86.66, juris Rn. 11 f.; *S. Mitschang/O. Reidt*, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr (Hrsg.), BauGB, 15. Aufl. 2022, § 35 Rn. 6.

⁶² Ausführlich hierzu *F. Sailer/S. Miltz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 31 vom 02.11.2023, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2023/11/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_31_Ueberragendes_oeffentliches_Interesse_%C2%A72_EEG_2023.pdf.

⁶³ Vgl. *P. Runkel*, in: W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 37.

die Annahme einer Funktionslosigkeit⁶⁴ dürften hier kaum je gegeben sein.

Zu regeln wäre darüber hinaus, ob die Privilegierung nach Maßgabe der Raumordnung bundeseinheitlich gelten soll oder ob die Regelung als Länderöffnungsklausel ausgestaltet wird und damit allein in den Ländern gilt, die davon mittels Umsetzungsregelung Gebrauch machen. Hiermit könnte insbesondere dem heterogenen Stand der Flächenbereitstellung in den Ländern Rechnung getragen werden.

2. Solarenergiegebiete auf Raumordnungsebene nach § 249b Abs. 5 BauGB-E

Weiterhin könnte an die Entwürfe der letzten Legislaturperiode zur Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Bereich Solarenergie⁶⁵ und die dort in § 249b BauGB-E⁶⁶ entworfene Figur der Solarenergiegebiete angeknüpft werden, um eine Privilegierung nach Maßgabe der Raumordnung zu schaffen. Denn auch innerhalb ausgewiesener Solarenergiegebiete wären PV-Freiflächenanlagen regelmäßig zulässig⁶⁷ und würden sich gegenüber gewissen Raumbelangen gar noch stärker durchsetzen⁶⁸.

Nach der Konzeption des damaligen Entwurfs, der mit dem Ende der letzten Legislaturperiode allerdings der sachlichen Diskontinuität anheimgefallen ist, können Solarenergiegebiete in erster Linie in den Flächennutzungsplänen der Gemeinden ausgewiesen werden (§ 249b Abs. 1 S. 1 BauGB-E). Die Gemeinden sollen so die Möglichkeit erhalten, die Flächenbereitstellung für PV-Anlagen im Flächennutzungsplan zu bündeln und im Sinne der Planungsbeschleunigung auf gesonderte Bauungsplanverfahren zu verzichten⁶⁹. Allein von Bedeutung für die vorliegende Untersuchung ist indessen, dass die

Ausweisung von Solarenergiegebieten nach § 249b Abs. 5 BauGB-E auch auf die Ebene der Raumordnung hochgezogen werden kann. Hiernach können die Länder die Möglichkeit für raumordnerische Festlegungen eröffnen, nach denen in Vorranggebieten für die PV die baurechtsermöglichende Rechtsfolge eines Solarenergiegebiets gilt. Letztlich werden PV-Vorranggebiete somit zu Solarenergiegebieten erklärt. Auch hierüber könnte die Raumordnung unmittelbar Baurechte für den Anlagenzubau schaffen, ohne dass es weiterer Umsetzungsschritte durch die Gemeinden bedarf. Die optionale Hochzonung der Solarenergiegebiete ließe sich auf diese Weise für die hier im Fokus stehenden Zwecke einer Mengensteuerung nutzen.

II. An die Regionalplanung adressierte Mengenvorgaben

Sofern die bundesrechtlich geschaffenen Möglichkeiten nicht als unbedingte Regelungen, sondern als Länderöffnungsklauseln ausgestaltet werden, müssten die Länder sowohl über das Ob ihrer Umsetzung als auch – im Rahmen der Öffnungsklausel – das Wie der Implementierung in das bestehende Landesplanungsrecht entscheiden und sie mit einer Mengensteuerung im Landesrecht verknüpfen. Eine Mengenvorgabe auf Landesebene, sei es als Vorgabe der Landesentwicklungsplanung oder eines hiervon gesonderten Landesgesetzes, könnte entweder unmittelbar von der Landesplanungsebene durch die Ausweisung von baurechtsermöglichenden Vorrang- bzw. Solarenergiegebieten umgesetzt werden. Alternativ könnte die Landesplanung die landesweite Mengenvorgabe auch zunächst auf die Planungsregionen herunterbrechen und diese zur Ausweisung baurechtsermöglichender Gebiete verpflichten. Dieses gestufte Vorgehen und

⁶⁴ Vgl. *M. Bons/M. Jakob/C. Pape/N. Wegner*, Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf Raumordnungspläne am Beispiel aktueller Entwicklungen in Thüringen, UBA Climate Change 67/2021, S. 19, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_67-2021_ad_hoc_analyse_thueringen.pdf.

⁶⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und

Solarenergie sowie für Energiespeichereinrichtungen am selben Standort, BT-Drs. 20/12785 v. 09.09.2024. Zu dessen Schicksal, siehe Fn. 57.

⁶⁶ BT-Drs. 20/12785, S. 18 f.

⁶⁷ Siehe insofern den übereinstimmenden Wortlaut „entgegenstehen“ in § 35 Abs. 1 BauGB sowie § 249b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB-E.

⁶⁸ Siehe § 249b Abs. 3 BauGB-E, BT-Drs. 20/12785, S. 18.

⁶⁹ BT-Drs. 20/12785, S. 64.

die Einbindung der Regionalplanung dürften bruchstückloser gegenüber dem Status quo in den Ländern umzusetzen sein und dem Gedanken der Subsidiarität entsprechen⁷⁰. Die zahlenmäßige Überschaubarkeit der Regionalplanungsträger pro Land spricht dafür, dass auch so eine effektive Kontrolle und Durchsetzung der Mengenvorgaben durch die Landesebene möglich ist.

III. Berücksichtigung der planerisch ausgewiesenen und privilegierten Flächen für die PV in den Gemeinden

Bei der Ausweisung der baurechtsermöglichenden Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete stellte sich die Frage, inwieweit bereits vorhandene planerische Ausweisungen einerseits und privilegierte Flächen insbesondere im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB andererseits zu berücksichtigen wären. Die Landes-⁷¹ bzw. die Regionalplanung hätten im Rahmen der planerischen Abwägung das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 i. V. m. § 13 Abs. 2 S. 2 ROG anzuwenden. Nach diesem stehen die verschiedenen Planungsebenen nicht bloß in einem Top-down-Verhältnis zueinander, sondern die Gegebenheiten und Erfordernisse niederstufiger Planungsräume sollen in höherstufige Planungen einfließen⁷². Demzufolge hat die Raumordnungsplanung die vorhandenen gemeindlichen Ausweisungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen als Belange mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung einzustellen (sog. Optimierungsgebot)⁷³. Im Ergebnis ist sie zwar nicht strikt an die Planungen der Gemeinden gebunden, sondern hat diese lediglich zu berücksichtigen und kann sie im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG

überwinden⁷⁴. Regionalplanerische Festlegungen, die mit den gemeindlichen Planungen nicht kompatibel sind, unterliegen jedoch einer besonderen Begründungslast⁷⁵.

Übertragen auf den dargestellten Steuerungsmechanismus hat die Regionalplanung in besonderem Maße zu berücksichtigen, wenn einzelne Gemeinden erhebliche Flächen für die PV ausgewiesen haben. Dies spricht tendenziell dafür, Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete primär in solchen Gemeinden vorzusehen, in denen bisher vergleichsweise wenig Flächen für PV-Anlagen bereitgestellt wurden. Abweichungen hiervon müssten durch besondere fachliche Gründe, wie etwa die besondere Eignung eines Gemeindegebiets für den PV-Ausbau bzw. das Vorhandensein besonders großer Potenziale, gedeckt sein.

Ob im Kontext des Gegenstromprinzips auch zu berücksichtigen ist, wie die nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b), Nr. 9 BauGB privilegierten Flächen zwischen den Gemeinden verteilt sind, erscheint demgegenüber nach geltendem Recht nicht eindeutig. Für die allgemeine, auch für die Landesplanung anwendbare Verankerung des Gegenstromprinzips in § 1 Abs. 3 ROG hängt dies letztlich vom Verständnis des dortigen Begriffs „Teilraum“ ab und davon, ob hierunter auch das Gemeindegebiet als solches fällt⁷⁶. § 13 Abs. 2 S. 2 ROG, der das Prinzip für die Regionalplanung regelt, nimmt insofern ausdrücklich nur auf die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen Bezug, so dass hiernach das Vorhandensein privilegierter Flächen nicht zu berücksichtigen sein dürfte. Vor diesem Hintergrund scheint es ratsam, die Frage der Berücksichtigung vorhandener planerischer Ausweisungen und insbesondere privilegierter Flächen jedenfalls klarstellend in einem Umsetzungsgesetz zu regeln. Auf der Grundlage ihrer

⁷⁰ Im Ergebnis ebenso *H. von Seht*, Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik – Unterstützungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung und Landesplanung, Raumforschung und Raumordnung 2023, S. 188 (199).

⁷¹ Vgl. *E. Hofmann*, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 1 Rn. 35.

⁷² *K. Werk*, in: A. Schumacher/L. Schumacher/J. Schumacher/K. Werk/J. Albrecht (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2020, § 1 Rn. 39 f.

⁷³ *E. Hofmann*, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 1 Rn. 33 ff.

⁷⁴ *E. Hofmann*, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 1 Rn. 36.

⁷⁵ VGH Kassel, Urt. v. 10.05.2012 – 4 C 841/11.N, juris Rn. 62.

⁷⁶ Dafür *E. Hofmann*, in: M. Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 1 Rn. 35; dagegen *P. Runkel*, in: W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 111.

Abweichungskompetenz für die Raumordnung aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG ist dies den Ländern ohne Weiteres möglich.

IV. Zwischenfazit

Sollten die Länder eine Mengensteuerung im Landesrecht schaffen, könnten sie diese als Antwort auf die bislang jedenfalls faktisch fehlende Durchsetzbarkeit von Mengenvorgaben für die Flächenbereitstellung gegenüber den Gemeinden auch an die Raumordnung adressieren. Zunächst müssten hierzu unbedingte oder als Länderöffnungsklauseln ausgestaltete Änderungen im Bodenrecht des Bundes erfolgen, die die Raumordnung in die Lage versetzen, durch die Ausweisung von Vorrang- bzw. Solarenergiegebieten unmittelbar Baurechte für den Anlagenzubau schaffen zu können.

Vorteil einer solchen Konstruktion, die die bisherigen Wege zum Baurecht ergänzte, wäre, dass die Landesebene hiermit eine ausreichende Flächenbereitstellung für den PV-Ausbau verlässlicher gewährleisten könnte. Eine Beschleunigung des Ausbaus wäre zumindest unter dem Aspekt zu erwarten, dass in der Planungshierarchie dort auf die Ebene der Bauleitplanung verzichtet werden könnte, wo die Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete ausgewiesen wurden, und für den Fall, dass auch Bestandsplanungen die baurechtsermöglichende Wirkung zuteilwerden soll⁷⁷.

Denkbar erscheint es zudem, dass durch die Hochzoning der Flächenbereitstellung auf die Raumordnung eine verbesserte Koordination des Freiflächenausbaus mit dem Netzausbau ermöglicht wird⁷⁸. Auch wenn den Gebietsausweisungen gerade keine Ausschlusswirkung zukommen soll, könnte die Koordination mit dem künftigen Netzausbau dann besser gelingen, wenn die baurechtsermöglichende Wirkung der Gebiete einen tatsächlichen Zubau an Freiflächenanlagen innerhalb der Gebiete in ausreichendem Maße erwarten lässt, so dass

Netzbetreiber diesen frühzeitig zur Grundlage ihrer Planungen machen können. In jedem Fall wären die Suchräume der Raumordnung größer, um bei den Planungen stärker als bislang vorhandene Netzkapazitäten und den bereits laufenden Netzausbau zu berücksichtigen. Für eine nähere Bewertung bleibt insoweit allerdings der weitere Verlauf der politischen Diskussion über eine Koordination des Ausbaus von Erneuerbare-Energien-Anlagen und Netzen abzuwarten.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung dieses Ansatzes insgesamt eine relativ geringe Komplexität besitzt und – im Rahmen der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – zuletzt ohnehin beabsichtigt war. Erforderlich wäre allein eine Implementierung im Landesrecht, das heißt die Verknüpfung mit einer Mengensteuerung in den Ländern.

Nicht übersehen werden dürfen aber auch die Nachteile und Risiken des Ansatzes. Während die Flächenausweisung auf kommunaler Ebene bislang vielfach investorengetrieben und damit vorhabenbezogen erfolgt, wäre die Gebietsausweisung auf raumordnerischer Ebene eine echte Angebotsplanung. Soweit die Raumordnungsplanung in der Vergangenheit solche Angebotsplanungen für PV-Freiflächenanlagen durchgeführt hat, sind die ausgewiesenen Flächen allerdings nur teilweise auch tatsächlich genutzt worden. Eine Analyse der hierfür bestehenden Gründe steht aus. Möglich erscheint jedoch, dass im Rahmen der Raumordnungsplanung gerade eigentumsbezogene Aspekte mit Bedeutung für die Nutzbarkeit der Flächen bislang nicht ausreichend in die Planungen einbezogen wurden. Dieser Umstand könnte zudem ein Indiz für die Grenzen des Ansatzes insgesamt sein und die Effektivität der Mengensteuerung ein Stück weit relativieren. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die raumordnerischen Gebietsausweisungen ergänzend erfolgten und die Gemeinden rechtlich nicht daran hinderten, an anderen Stellen Flächen auszuweisen, womit diese beiden

⁷⁷ H. von Seht, Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik – Unterstützungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung und Landesplanung, Raumforschung und Raumordnung 2023, S. 188 (199).

⁷⁸ In diese Richtung T. Rohlf/A. Prieb, Umsetzungsbeschleunigung für die klimaneutrale Transformation Deutschlands – Ein Projekt im Auftrag der Stiftung

Klimaneutralität, S. 3 f., https://netzwerk10.de/wp-content/uploads/2025/03/Umsetzungsbeschleunigung_Netzwerk10_final.pdf.

16 Effektive landesrechtliche (Mindest-)Mengenvorgaben für den PV-Ausbau

Wege zu Baurechten nebeneinanderstünden und sich gerade nicht ausschließen. Faktisch könnten Gemeinden diese Ausweisungen jedoch durchaus unterlassen, wenn an anderer Stelle im Gemeindegebiet bereits Flächen für solche Nutzungen raumordnerisch geöffnet wurden.

Als weiterer Nachteil träte wohl hinzu, dass Raumordnungsplanungen trotz vorhandener Öffentlichkeitsbeteiligungen eine geringere Nähe zu den Menschen vor Ort herstellen können und deshalb tendenziell weniger dazu geeignet sind, für Akzeptanz durch Verfahren zu sorgen⁷⁹.

⁷⁹ Siehe hierzu C. Lorenz, Akzeptanzmodelle, 2022, S. 36 f. sowie im Weiteren T. Würtenberger, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 (259 ff.).

D. Option 2: Vorrang gemeindlicher Planung und raumordnerischer „Lückenschluss“

Option 2 soll die Nachteile von Option 1 möglichst weitgehend ausgleichen, das heißt, sowohl die Nutzbarkeit der ausgewiesenen Flächen als auch die Akzeptanz der Ausweisungen möglichst nicht beeinträchtigen. Hierfür sollen die Vorteile einer primär kommunalen Flächenplanung mit der erhöhten Effektivität der Durchsetzbarkeit einer Mengensteuerung nach Option 1 verbunden werden.

Anders als im Rahmen von Option 1, wo raumordnerische Gebietsausweisungen in ihrem Umfang gemeindliche Planungen erübrigen, wird die Raumordnung in Option 2 funktional als bloße Rückfalloption ausgestaltet, die erst dann „auf den Plan tritt“, wenn trotz der gemeindlichen Planungen ein Lückenschluss zur Erfüllung der Mengenvorgaben erforderlich wird. Die Raumordnung hätte danach zwei Funktionen: Zum einen würde sie als Rückfalloption die Erreichung der Mengenvorgaben für die Flächenbereitstellung sicherstellen. Zum anderen würden die Gemeinden zum eigenen planerischen Tätigwerden angereizt⁸⁰. Denn um den Zubau von PV-Freiflächenanlagen weiterhin in ihren Gebieten steuern zu können, müssten die Gemeinden selbst Pläne für diesen aufstellen und dadurch verhindern, dass die raumordnerische Rückfalloption zum Tragen kommt. Der kommunalen Steuerung käme insoweit

auch künftig der Vorrang zu. Einerseits könnten die Gemeinden nämlich durch eigene Planungen weiterhin über das Wohin des Anlagenzubaus in ihrem Gebiet bestimmen und zudem entscheiden, ob über den von ihnen geforderten planerischen Beitrag hinaus Flächen für die PV geöffnet werden sollen oder nicht⁸¹. Andererseits hätten die Gemeinden nicht mehr bzw. nur noch in engen Grenzen die Möglichkeit, durch schlichtes Nichtstun den PV-Ausbau in ihren Gebieten zu verhindern und somit das Erreichen der Mengenvorgaben zu unterlaufen. Es entfielen ihre vormalige „Veto-Position“⁸², die darin bestand, schlicht keine Bebauungspläne für die PV aufzustellen und damit den Anlagenzubau außerhalb der nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Flächen zu unterbinden.

Option 2 nähert sich damit in gewissen Punkten demjenigen Steuerungsmodell an, das auch der Steuerung der Windenergie an Land zugrunde liegt, weist im Vergleich hierzu aber auch deutliche Unterschiede auf. Auch bei der Windenergie an Land soll die Flächenbereitstellung im Umfang der Flächenbeitragswerte des Windenergieflächenbedarfsgesetzes nach wie vor möglichst planerisch erfolgen (§ 3 Abs. 1, 2 WindBG). Werden die Flächenbeitragswerte allerdings nicht fristgemäß durch die zuständigen Planungsträger erreicht, so

⁸⁰ Detailliert zu diesem Aspekt sogleich Abschnitt D. I.

⁸¹ Voraussetzung dafür, dass den Gemeinden insoweit die freie Entscheidung verbleibt, wäre eine Begrenzung der raumordnungsrechtlichen Kompetenz zur Flächenausweisung auf die Höhe des der jeweiligen Region zugewiesenen Flächenziels. Der Tatbestand einer Außenbereichsprivilegierung nach Maßgabe der Regionalplanung sähe demnach vor, dass die bau-rechtsermöglichende Wirkung in den PV-Vorranggebieten nur eintritt, sofern die Gemeinden die dementsprechenden Planungen nicht bereits selbst vorgenommen haben, vgl. zu diesem Modell einer gegenüber der gemeindlichen Planung subsidiären Außenbereichsprivilegierung *J. Otto/N. Wegner*, Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung von PV-Freiflächenanlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 56 vom 16.02.2023, S. 24 ff., https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2023/02/2023-02-16_Wuerzburger-Bericht_Aussenbereichsprivilegierung-PV-Freiflaechenanlagen.pdf. Bei den

Solarenergiegebieten auf Raumordnungsebene wäre die landesrechtliche Öffnungsnorm nach § 249b Abs. 5 BauGB-E mit einer entsprechenden „Deckelung“ zu versehen. Eine solche Möglichkeit ist dabei für die Länder als „Minus“ in § 249b Abs. 5 BauGB-E enthalten: Wenn die Länder hiernach generell bestimmen können, dass PV-Vorranggebiete bei einer entsprechenden Festlegung die Rechtswirkungen von Solarenergiegebieten haben, ist es ihnen ebenso möglich, hierfür die Voraussetzung aufzustellen, dass insofern keine ausreichenden gemeindlichen Planungen vorliegen. Ebenso wäre es dem Bundesgesetzgeber möglich, diesen Vorrang der gemeindlichen Planungen bereits in § 249b Abs. 5 BauGB-E selbst zu regeln.

⁸² *J. Otto/N. Wegner*, Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung von PV-Freiflächenanlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 56 vom 16.02.2023, S. 7, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2023/02/2023-02-16_Wuerzburger-Bericht_Aussenbereichsprivilegierung-PV-Freiflaechenanlagen.pdf.

sieht bereits das Gesetz einen alternativen Weg zur Zielerreichung unter Inkaufnahme von Steuerungsdefiziten vor. Dieser Weg besteht darin, dass Windenergievorhaben im gesamten Außenbereich privilegiert, also grundsätzlich ohne Zutun der Planungsträger zulässig bleiben (§ 249 Abs. 2 i. V. m. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), und die Privilegierung gar noch in ihrer Durchsetzungskraft gestärkt wird (§ 249 Abs. 7 BauGB)⁸³. Aus Sicht der ansonsten zuständigen Planungsträger liegt hierin ein deutlicher Steuerungsverlust, der bei einer Verfehlung der Flächenbeitragswerte automatisch eintritt, das heißt ohne eine erneute politische Entscheidung. Die Planungsträger sollen somit gerade dazu motiviert werden, die Flächenbeitragswerte fristgemäß planerisch umzusetzen, um so die bevorzugte planerische Steuerungsintensität zu erreichen.

Gemeinsam hätte Option 2 mit dem Steuerungsmodell bei der Windenergie an Land, dass die für die planerische Flächenbereitstellung zuständigen Planungsträger gerade dadurch zur Tätigkeit angereizt werden sollen, dass ein alternativer Weg zur Zielerreichung geregelt wird, der aus ihrer Sicht mit Steuerungsverlust verbunden ist. Anders als bei der Windenergie an Land läge die Rechtsfolge aber nicht in einer gebietsweiten allgemeinen Außenbereichsprivilegierung, die angesichts der erheblichen Flächenpotenziale für PV-Freiflächenanlagen einen weitgehend ungesteuerten Ausbau bedeuten würde. Vielmehr läge die Rechtsfolge hier in einer Privilegierung, die nach Maßgabe der Raumordnung auch weiterhin, wenn auch gröber, planerisch gesteuert würde.

Rechtlich umgesetzt werden kann Option 2 durch eine an die Regionalplanung gerichtete Pflicht⁸⁴ zur Ausweisung der baurechtsermöglichenden Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete, die allerdings dadurch bedingt würde, dass die reguläre gemeindliche Flächenbereitstellung zu einem festzulegenden Zeitpunkt hinter dem Ausbauziel zurückbleibt (D. I. 1.). Für den Fall, dass die Raumordnung zum „Lückenschluss“ planerisch tätig werden muss, wirkt wiederum das in der Abwägung zu

berücksichtigende und ggf. landesrechtlich modifizierte Gegenstromprinzip tendenziell im Sinne einer relativen Gleichverteilung zwischen den einzelnen Gemeinden. Die Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete sind hiernach vornehmlich in solchen Gemeinden auszuweisen, die bisher keine oder vergleichsweise wenig Flächen für die PV bereitgestellt haben (D. I. 2.).

Die konstruktive Herausforderung dieses Modells besteht jedoch im nicht unwesentlichen Komplexitätszuwachs der hierfür zu schaffenden landesrechtlichen Umsetzungsregelung und damit auch des Vollzugsaufwands für die Praxis. Dieser Komplexitätszuwachs ist dabei dadurch begründet, dass im Landesgesetz Regeln zu schaffen wären, nach denen die Zielverfehlung der Gemeinden zu ermitteln ist und bei deren Feststellung die Raumordnung aktiv wird. Vermeiden lässt sich die Komplexität letztlich aber nur dadurch, dass dem Tätigwerden der Raumordnung eine weitere politische Entscheidung vorgeschaltet wird, was jedoch seinerseits mit Nachteilen verbunden ist (II.).

I. Die Raumordnung als bedingte und befristete Rückfalloption zum Lückenschluss

1. Die Verfehlung regionsbezogener Ausbauziele als Bedingung für das Tätigwerden der Raumordnung

Anders als bei Option 1 würde die an die Raumordnung gerichtete Planungspflicht bei Option 2 nicht unbedingt gelten. Hier müsste die Raumordnung bzw. die Regionalplanung vielmehr nur dann Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete ausweisen, wenn die Summe aller gemeindlichen Flächenausweisungen in der jeweiligen Region nicht ausreicht, um ein auf sie heruntergebrochenes regionales Ausbauziel für die PV zu erreichen⁸⁵.

Theoretisch wäre es auch denkbar, dass das landesweite Ausbauziel nicht nur auf die

⁸³ N. Wegner, in: M. Appel (Hrsg.), BeckOGK – WindBG, 15.03.2025, § 1 Rn. 5 m. w. N.

⁸⁴ Zu dieser Planungspflicht siehe bereits oben Abschnitt C. II.

⁸⁵ Vgl. hierzu bereits oben unter C. II.

Regionen heruntergebrochen, sondern für jede einzelne Gemeinde konkretisiert würde. Dies hätte für die Bedingung der raumordnerischen Handlungspflicht zur Folge, dass jeweils gesondert zu beurteilen wäre, ob auf dem Gebiet einer Gemeinde eine ergänzende raumordnerische Flächenbereitstellung für die PV angezeigt ist. Allerdings gingen mit einer solchen gemeindeschaffen Ausrichtung des Steuerungsmechanismus erhebliche Schwierigkeiten einher. Allgemein dürfte sich der erforderliche Verwaltungsaufwand mit dem steigenden Detailgrad der Zielvorgaben stark erhöhen. Sofern die Gemeinden hinter dem von ihnen geforderten planerischen Beitrag zurückblieben, würde die Raumordnung zudem in strikter Anknüpfung an die heruntergebrochenen Zielvorgaben vor der Aufgabe stehen, eine hohe Zahl kleinerer Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete in den betroffenen Gemeindegebieten auszuweisen. Die Vorteile einer großräumigen regionalen Suche nach geeigneten Standorten und die Möglichkeit zur Ausweisung größerer Standorte würden dadurch erheblich beschränkt. Aussichtsreicher, und deshalb nachfolgend allein erörtert, erscheint es daher, die Bedingung für die Planungspflicht der Regionen allein auf regional aufgeschlüsselte Ausbauziele zu beziehen und die hiermit aus Sicht der Gemeinden einhergehenden Nachteile an anderer Stelle zu adressieren.

Definiert würde die Bedingung darüber hinaus durch die Festlegung eines Zeitpunktes, zu dem die Zielerreichung bzw. Zielverfehlung festzustellen ist. Diese Befristung bestimmt darüber, wie viel Zeit den Gemeinden zukäme, bauleitplanerisch ausreichend Flächen für die PV auszuweisen. Letztlich ist die Entscheidung über diesen Zeitpunkt eine politische. Die Wahl des Zeitpunktes sollte den Gemeinden aber ausreichend Zeit für die Flächenausweisung belassen, damit für sie ein Anreiz zum Tätigwerden besteht. Auch eine zeitliche Staffelung der Ziele wäre denkbar.

In dem umsetzenden Landesgesetz bestünde für die Administrierung der Bedingung zudem weiterer Regelungsbedarf, der die Komplexität dieser Option begründet. So wären, durchaus vergleichbar mit dem

Windenergieflächenbedarfsgesetz, Regelungen für die formale Feststellung der Zielerreichung bzw. -verfehlung zu treffen⁸⁶. Darüber hinaus bräuchte es Regeln für die Anrechnung ausgewiesener Flächen⁸⁷. Ob diese Regeln angesichts der relativen Anspruchslosigkeit von PV-Freiflächenanlagen ggf. einfacher als bei der Windenergie ausfallen könnten, dürfte nicht zuletzt auch davon abhängen, welcher Anknüpfungspunkt für die regionalen Ausbauziele gewählt wird⁸⁸.

Abhängig vom Bezugspunkt der Mengenvorgabe müsste für die Zielerreichung bzw. -verfehlung beurteilt werden, ob die gemeindlichen Ausweisungen in einer Region zusammengenommen ein bestimmtes Flächen- oder Leistungsziel für die PV erfüllen. Wie bereits dargelegt, könnte bei einer leistungsbezogenen Formulierung des Mengenziels erwogen werden, auch Aufdachanlagen anzurechnen und so einen Anreiz bei den Gemeinden zu erzeugen, dass die Dächer im Gemeindegebiet für den Ausbau genutzt werden, um hierüber das Maß der für Freiflächenanlagen auszuweisenden Flächen zu reduzieren. Voraussetzung wären dann aber auch insoweit zu treffende Anrechnungsregelungen.

Ob es jenseits dessen auch Regelungen über qualitative Anforderungen an die ausgewiesenen Flächen bräuchte, oder dies auf Grundlage allgemeiner Regelungen hinreichend gewährleistet wird, wäre ebenfalls zu diskutieren.

2. Berücksichtigung des Gegenstromprinzips zur „gerechten“ Verteilung des Ausbaus zwischen den Gemeinden

Falls die Raumordnung aufgrund einer in der jeweiligen Region insgesamt nicht ausreichenden gemeindlichen Flächenbereitstellung zum Zeitpunkt des Fristablaufs planerisch tätig werden muss, hat sie im Rahmen der planerischen Abwägung wiederum das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 i. V. m. § 13 Abs. 2 S. 2 ROG zu berücksichtigen. Hiernach hätte die Regionalplanung die Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete in erster Linie in Gemeinden

⁸⁶ Vgl. hierzu § 5 WindBG.

⁸⁷ Vgl. § 4 WindBG.

⁸⁸ Allgemein hierzu bereits oben unter B. I.

auszuweisen, die bisher in einem besonders geringen Maß für die PV planerisch tätig geworden sind, könnte diese Maßgabe jedoch im Wege der planerischen Abwägung auch überwinden und im Einzelfall etwa die besonders großen Potenziale eines Gemeindegebiets, bereits konkretisierte Planungen einer ambitionierten Gemeinde oder Ähnliches berücksichtigen.

Das Gegenstromprinzip wirkt somit zumindest tendenziell einer zu starken Ungleichverteilung des PV-Zubaus zwischen den einzelnen Gemeinden einer Region entgegen. Im dargestellten Steuerungsmechanismus ist dies deshalb von großer Bedeutung, da die Gemeinden nur dann zum planerischen Tätigwerden angereizt werden, wenn ihre eigenen Planungen den möglichen Einfluss der Raumordnung auf ihrem Gebiet zurückdrängen. Da bei der hier betrachteten Ausgestaltung, die gerade keine gemeindeschaffen, sondern regionale Mengenvorgaben vorsieht, keine Gemeinde für sich genommen das Erreichen des regionalen Ausbauziels in der Hand hat, muss aus ihrer Perspektive sichergestellt sein, dass sie nicht für die etwaige planerische Untätigkeit anderer Gemeinden in Anspruch genommen wird, obwohl sie selbst deutliche Planungsbemühungen unternommen hat.

In Anbetracht der zentralen Bedeutung des Gegenstromprinzips bietet es sich an, dieses bei der Regelung des Steuerungsmechanismus klarstellend hervorzuheben. Dazu könnte gemeinsam mit der inhaltlich und zeitlich bedingten Planungspflicht normiert werden, dass bestehende gemeindliche Flächenausweisungen für die PV über das Gegenstromprinzip ein besonderes Gewicht in der regionalplanerischen Abwägung erhalten und damit die Ausweisung der Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete primär auf Gemeindegebiete lenken, in denen bisher keine oder weniger Flächen für die PV bereitgestellt worden sind.

II. Raumordnerisches Tätigwerden nach erneuter politischer Entscheidung

Die Ausgestaltung der Raumordnung als Rückfalloption, die automatisch für den Fall der Verfehlung der Flächenvorgaben auf gemeindlicher Ebene greift, setzt wie gesehen gesetzliche Regelungen von einer gewissen Komplexität voraus, deren Umsetzung zudem einen nicht unerheblichen Aufwand verursacht. Eine Reduktion von Komplexität und Aufwand wäre durch das Zwischenschalten einer erneuten politischen Entscheidung möglich und tendenziell umso wirkungsvoller, je weitgehender der politische Entscheidungsspielraum und je geringer dessen rechtliche Strukturierung wäre. Gleichzeitig würde damit aber die effektive Zielerreichung und damit das Ziel der Mengensteuerung insgesamt riskiert.

Gegenstand der erneuten politischen Entscheidung wäre der Bedingungseintritt für das Tätigwerden der Raumordnung als Rückfalloption. Hierfür wäre nicht nur im vorstehend beschriebenen Sinne die formale Verfehlung der Flächenziele auf gemeindlicher Ebene festzustellen, sondern zusätzlich im Wege einer politischen Wertung über die Notwendigkeit des Tätigwerdens der Raumordnung zu entscheiden.

Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass eine formale Bewertung jedes einzelnen Teilflächenziels nicht erforderlich wäre und es insoweit weder detaillierter Regelungen bedürfte noch der mit ihrer Anwendung verbundene Aufwand entstünde. Nachteil dessen wäre jedoch der Entfall des ansonsten vorhandenen gesetzlichen Automatismus und die Notwendigkeit einer weitgehend freien politischen Entscheidung der Landesebene zulasten der gemeindlichen Ebene zu einem Zeitpunkt, zu dem die Umsetzung der Flächenziele durch die Gemeinden nicht vollständig funktioniert hat. Gerade an solchen Umständen einer Entscheidungssituation dürfte es allerdings liegen, dass bereits heute zielförmige Vorgaben der Raumordnung gegenüber den Gemeinden vielfach nicht effektiv durchgesetzt werden⁸⁹. Insoweit bestünde das

⁸⁹ Hierzu oben unter B. IV. 2.

Risiko, dass eine politische Entscheidung zugunsten der Zieldurchsetzung in diesem Fall unterbleibt. Hinzu käme, dass aufgrund der Unsicherheit über die entsprechende politische Entscheidung der Anreiz der Gemeinden, ausreichend Flächen auszuweisen, deutlich geschwächt werden dürfte, da das Erfordernis einer erneuten politischen Entscheidung einem gewissen Attentismus Vorschub leisten könnte.

Um die Risiken dieser Variante zu begrenzen, könnte der politische Entscheidungsspielraum zwar wiederum gesetzgeberisch verengt und Vorgaben für die Bewertung der Situation gemacht werden. Die Entscheidung über das Tätigwerden der Raumordnung verbliebe zwar insoweit bei der Politik. Die Entscheidungssituation würde jedoch auf eine Weise beeinflusst, die die Zielgewährleistung stärken würde. In Betracht hierfür kämen etwa klare Fristen für eine solche Entscheidung, Vorgaben für ein die Entscheidung vorbereitendes Monitoring der Flächenausweisungen in den Gemeinden oder etwa eine Begründungspflicht für die politische Entscheidung. Solcherlei Maßgaben würden allerdings ihrerseits den Aufwand dieser Variante erhöhen und damit ihren Vorteil gegenüber der oben dargestellten Variante verringern.

III. Zwischenfazit

Option 2 zeigt in verschiedenen Varianten Möglichkeiten für eine effektive landesrechtliche Mengensteuerung der Flächenbereitstellung auf, die weiterhin primär auf eine bauleitplanerische Flächenbereitstellung durch die Gemeinden abzielt und daneben die Raumordnung durch Bedingung und Befristung ihrer Tätigkeit lediglich als Rückfalloption zum Lückenschluss vorsieht. Durch Bedingung und Befristung kann die mögliche Ausweisung der Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete für die Gemeinden als Anreiz wirken, um selbst planerisch tätig zu werden. Option 2 schafft für die Gemeinden einen klaren Planungshorizont: Entweder sie gestalten den PV-Ausbau selbst oder sie geben dessen Steuerung mit dem Fristablauf (jedenfalls teilweise) an die Regionalplanung ab.

Die Vorteile dieser Ausgestaltungsoption ergeben sich aus der – verglichen mit

Option 1 – stärkeren Kontinuität mit dem bestehenden Rechtsrahmen. Das Leitbild eines primär von den Gemeinden gesteuerten PV-Ausbaus bliebe erhalten, der Eingriff in die kommunale Planungshoheit fiel deutlich geringer aus als bei Option 1. Zudem könnte durch die weiterhin starke Rolle der Gemeinden die akzeptanzfördernde Wirkung der Bebauungsplanverfahren genutzt werden und eine detaillierte Flächenauswahl für die PV erfolgen, die lokale Umstände wie die Eigentümerinteressen berücksichtigt. Auf der anderen Seite würde die weitgehende Erhaltung gemeindlicher Planung aber auch bedeuten, dass die Vorteile einer raumordnerischen Planung, die dort durch den größeren Suchraum erzielt werden können, regelmäßig nicht gehoben werden könnten.

Trotz dieser relativen Kontinuität würde sich die gemeindliche Planung durchaus erheblich dadurch verändern, dass sie – mangels konkreter Projekte – in vielen Fällen nicht länger vorhabenbezogen erfolgte, sondern als reine Angebotsplanung stattfände. Für die Gemeinden wirft dies nicht zuletzt die Frage nach der Finanzierung der Planungskosten auf, die bislang vielfach von den Vorhabenträgern getragen wurde (vgl. § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB).

Zudem hätte die weitgehende Einbindung der Gemeinden in die Mengensteuerung durch Option 2 den Preis eines erhöhten Regelungsbedarfs. Verschiedene Einzelfragen, wie etwa solche zur formalen Feststellung der Zielerreichung bzw. -verfehlung sowie der hierbei anrechenbaren Flächen, würden im Vergleich zu Option 1 umfangreichere und komplexere normative Vorgaben erforderlich machen. Ihr Vollzug erzeugte wiederum einen höheren Verwaltungsaufwand.

Die folgende Abbildung stellt die beiden behandelten Ausgestaltungsoptionen übersichtsmäßig dar:

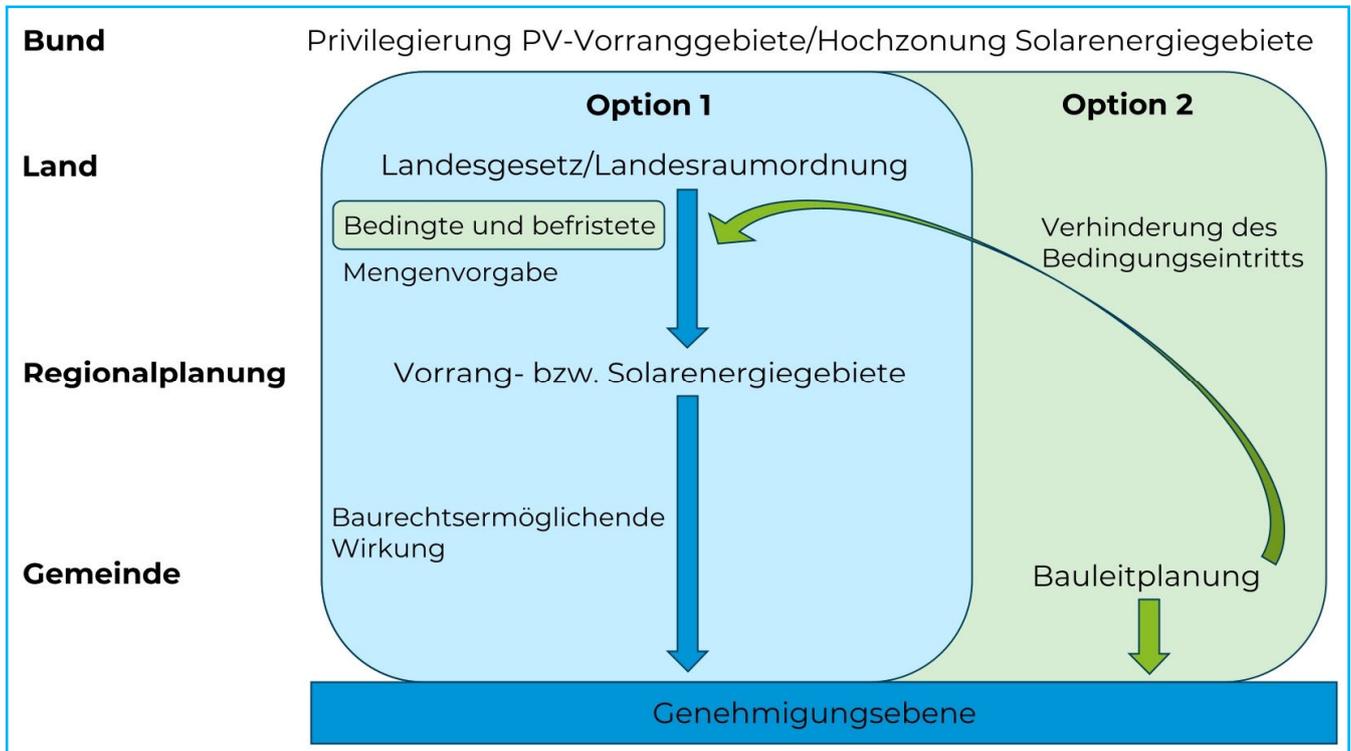


Abbildung: Überblick zu den Ausgestaltungsoptionen der Länder (ohne sämtliche Varianten): Option 1 in Blau, zusätzliche Elemente von Option 2 in Grün (Quelle: eigene Darstellung)

E. Gesamtfazit: Den Ländern Optionen für eine effektive Mengensteuerung eröffnen

Trotz aktuell anderweitiger Hemmnisse wird der zielkonforme PV-Freiflächenausbau im Sinne von § 4 S. 1 Nr. 3, S. 2 EEG 2023 nur dann gelingen, wenn kontinuierlich ausreichend Flächen hierfür bereitgestellt werden. Soll ein wesentlicher Teil des Zubaus weiterhin nicht bloß auf der Grundlage von Außenbereichsprivilegierungen, sondern planerischen Ausweisungen erfolgen, könnte jedenfalls mittel- und/oder langfristig eine Mengensteuerung für die planerische Flächenbereitstellung erforderlich werden. Denn angesichts der hohen und bis 2040 aufrechtzuerhaltenden Ausbauvolumina erscheint zumindest fraglich, ob die einzelnen Gemeinden, wie es im derzeitigen Rechtsrahmen angelegt ist, von sich aus dezentral in einem ausreichenden Umfang Flächen mittels Bebauungsplänen ausweisen werden.

Hierauf reagierende Mengenvorgaben für den PV-Ausbau können mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen grundsätzlich sowohl flächen- als auch leistungsbezogen formuliert werden. Zudem können sie mengenmäßig auf die Gewährleistung der insgesamt erforderlichen Flächen abzielen oder lediglich die Umsetzung eines Teils der erforderlichen Flächen anstreben und die Bereitstellung im Übrigen den regulären Instrumenten der Bauleitplanung und der planerisierenden gesetzgeberischen Privilegierungen überlassen. Weiterhin können Mengenvorgaben alle Typen von PV-Freiflächenanlagen gleichermaßen adressieren oder hinsichtlich besonderer Anlagentypen, wie etwa der Agri-PV, differenzieren.

Im derzeitigen Rechtsrahmen ist es den Ländern zwar bereits möglich, solche Mengenvorgaben mit einer rechtlichen Verbindlichkeit auszustatten. Sofern dies erforderlich sein sollte, lassen sich die Mengenvorgaben unter den gegebenen Umständen in der Praxis aber nur begrenzt gegenüber den zuständigen Gemeinden

durchsetzen. Der Bund könnte jedoch die Voraussetzungen für eine effektive Mengensteuerung schaffen, ohne sogleich selbst Mengenvorgaben in einem „SolarBG“ zu formulieren, indem er die Rolle der Raumordnung in den Ländern stärkt und Vorranggebieten für die PV eine baurechts-ermöglichende Wirkung beimisst oder eine Hochzonung der im Rahmen der Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der letzten Legislaturperiode diskutierten Solarenergiegebiete auf die Raumordnung zulässt. Die Länder erhielten so die Möglichkeit, verbindliche Mengenvorgaben für die planerische Flächenbereitstellung zu treffen, deren Umsetzung nicht exklusiv bei den Gemeinden läge. Machen die Länder hiervon Gebrauch, erhöhen sie zugleich die Wahrscheinlichkeit, dass weitere bundesrechtliche Maßnahmen für eine ausreichende Flächenbereitstellung für die PV entbehrlich bleiben.

Mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie hätte eine konkrete Gelegenheit bestanden, den Ländern ein Instrument für eine effektive Mengensteuerung an die Hand zu geben. Sollte dies, wie es derzeit scheint, nicht in diesem Rahmen erfolgen⁹⁰, käme auch die in der letzten Legislaturperiode ebenfalls nicht mehr umgesetzte BauGB-Novelle⁹¹ für eine Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten der Länder in Betracht. Die Entscheidung über das Ob ihrer Nutzung läge dann genauso bei den Ländern wie auch das Wie der Mengensteuerung. Für das Wie wurden vorliegend zwei Optionen mit verschiedenen Varianten aufgezeigt.

Option 1 einer planerischen Flächenbereitstellung durch die Raumordnung böte die Chance für eine konstruktive Einbindung der Raumordnung mittels baurechts-ermöglichender Flächenausweisungen. Dies würde eine Durchsetzung landesrechtlicher Mengenvorgaben ohne eine

⁹⁰ Siehe oben Fn. 57.

⁹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, BT-Drs. 20/13091 v. 30.09.2024.

Abhängigkeit von gemeindlichen Planungen gestatten, ließe den Gemeinden jedoch nach wie vor die Möglichkeit zu eigenen Flächenausweisungen. Während neben der Effektivität des Ansatzes auch die größeren Suchräume vorteilhaft für die Steuerung gerade großer Anlagenstandorte sein könnten, könnten sich allerdings gerade für solche Standorte Akzeptanzfragen stellen, wenn eine adäquate Einbindung der lokalen Bevölkerung in die Planaufstellungsverfahren der Raumordnung nicht gelingt. Zudem ergäben sich Risiken für die Nutzbarkeit der Flächen, wenn lokale Gegebenheiten maßstabsbedingt nicht ausreichend in den Verfahren abgebildet werden.

Option 2 beruht dagegen auf dem Zielbild einer weiterhin gemeindlichen Flächenausweisung, deren Vorteile mit der Effektivität

einer raumordnerisch durchsetzbaren Mengensteuerung verbunden werden. Die Raumordnung ist hier allein eine bedingte und befristete Rückfalloption und würde nur zum Lückenschluss tätig, soweit die gemeindliche Flächenausweisung zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht ausreichend erfolgt ist. Der Steuerungsansatz von Option 2 wahrt damit auf der Primärebene eine stärkere Kontinuität mit dem bisherigen Recht und vermeidet Risiken für die Akzeptanz und die Berücksichtigung kleinräumiger Belange. Damit werden aber auch die Vorteile einer raumordnerischen Flächenausweisung verhindert, die durch deren größeren Suchraum erzielt werden können. Weiterhin setzt die Einbindung der Gemeinden einen deutlich größeren Regelungs- und Vollzugsaufwand in den Ländern voraus.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

„Ansätze für eine quantitative Steuerung des Ausbaus von PV-Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg (QuantPV-BW)“;
QuantPV-BW wird gefördert mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg durch den beim Karlsruher Institut für Technologie eingerichteten Projektträger.