

Mengensteuerung des PV- FFA-Ausbaus in Landesgesetzen und Raumordnung

4. BLPV
Dr. Nils Wegner
16.09.2025



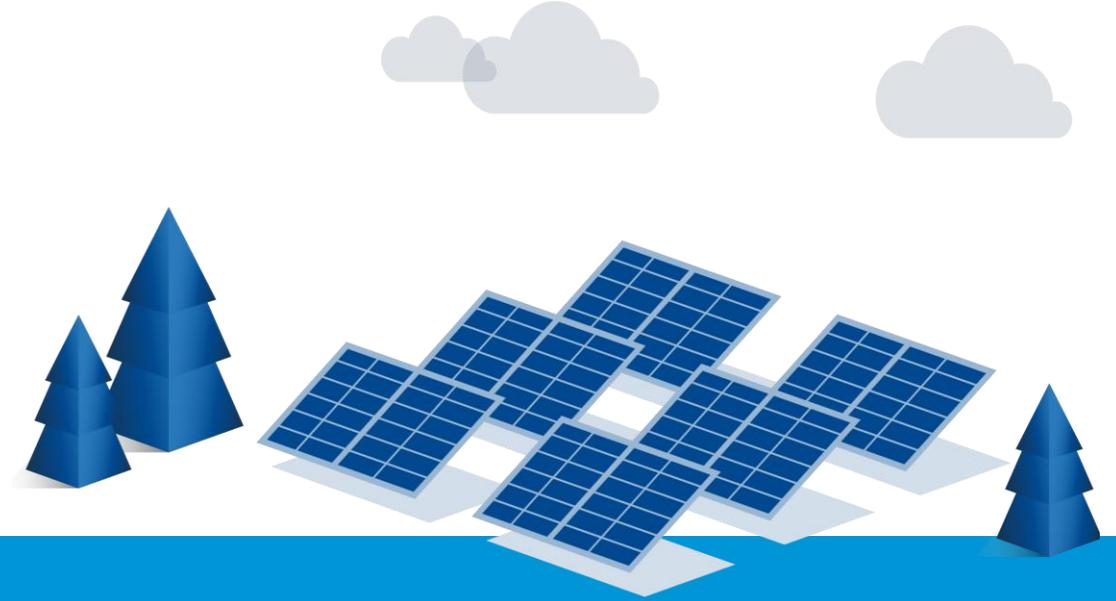
Zukunftswerkstatt für das Recht der Energiewende

- ▶ Gemeinnütziges, spezialisiertes Forschungsinstitut
- ▶ Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen verändern, damit die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden?
- ▶ Interdisziplinäre Forschungspartner, enger Austausch mit der Praxis
- ▶ Beratung in Gesetzgebungsprozessen

Agenda

- ▶ Hintergrund und Ziel der Überlegungen
- ▶ Defizite bei einer Mengensteuerung im geltenden Rechtsrahmen
- ▶ Bundesrechtliche Öffnung und landesrechtliche Umsetzung:
Ausgestaltungsoptionen für eine landesrechtliche Mengensteuerung
auf bundesrechtlicher Grundlage
- ▶ Rezeption der Überlegungen





Hintergrund und Ziel der Überlegungen

Ausbauziel und -pfad des Bundes, Verhältnis zur Landesebene

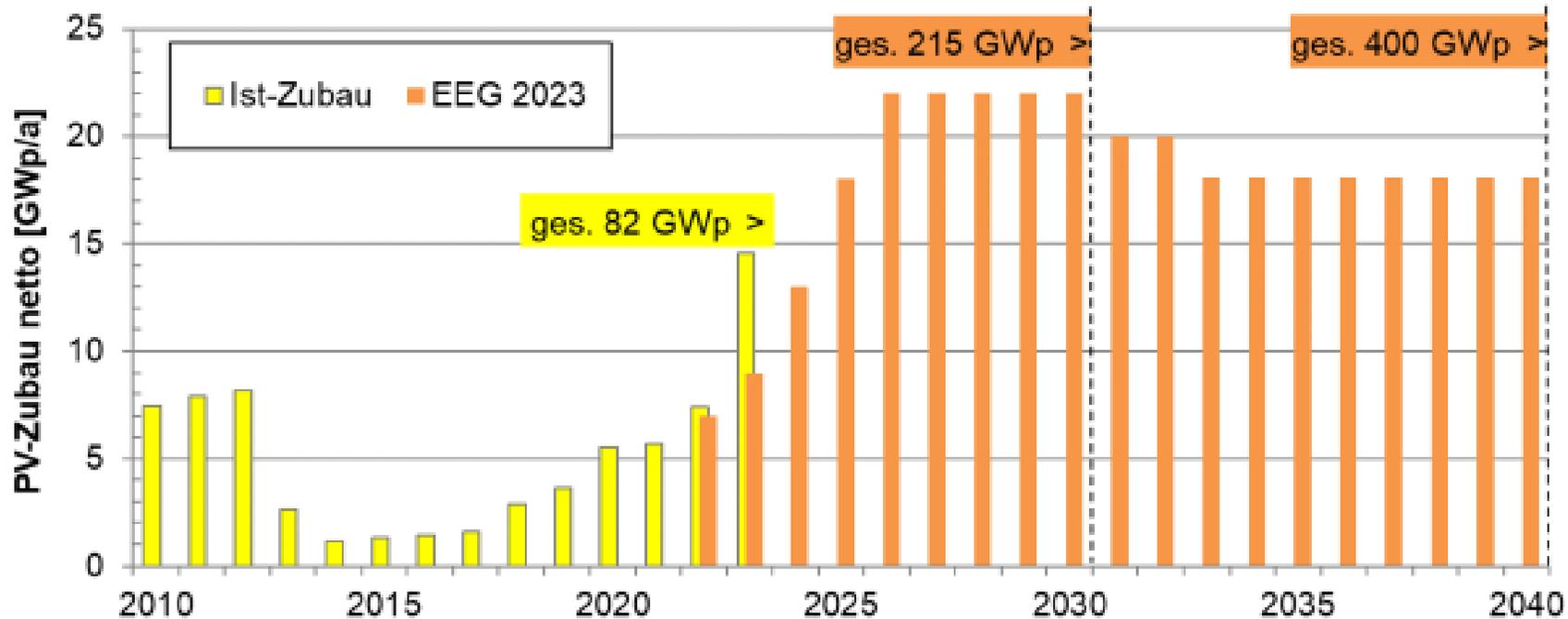


Abbildung 2: Netto-PV-Zubau: Ist-Werte bis 2022, Ausbaupfad zur Erreichung der gesetzlichen Ziele [BMWK1], [EEG2023].

Quelle: Fraunhofer ISE, Wirth, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland

Kumulierter Flächenbedarf bis 2030 zwischen **87.500 ha** und **103.800 ha**

Quelle: UBA, Texte 141/2022, allerdings noch bezogen auf Ausbauziel von 200 GW im Jahr 2030

Bund: Ausbauziel und Flächenbedarf

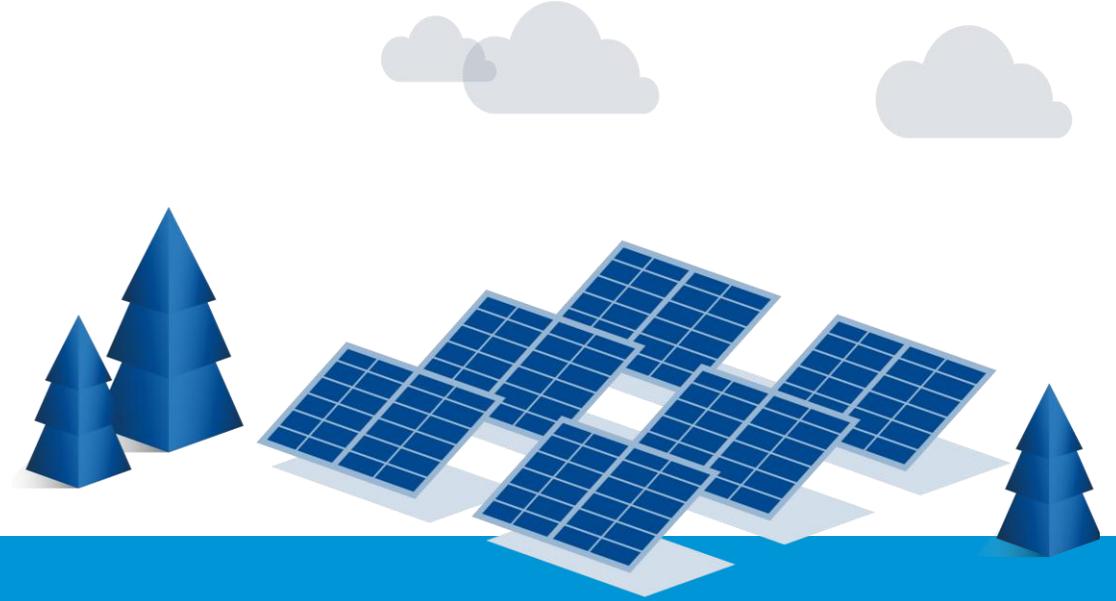
~~SolarBC?~~

Keine explizite rechtliche Flächenmengensteuerung

Länder: Flächenbereitstellung

Hintergrund und Ziel der Überlegungen

- ▶ Erarbeitung im Rahmen des Vorhabens Quant-PV BW, eines mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg geförderten Vorhabens ([Link zur Projekthomepage](#))
- ▶ Hintergrund
 - Flächenmangel jedenfalls deutschlandweit zwar kurzfristig nicht maßgeblicher Flaschenhals; sollen Ausbauziele erreicht werden, müssen Voraussetzungen aber kumulativ vorliegen
 - Ambitionierte Ausbauziele, die zu erheblichem Teil auf der Freifläche erfüllt werden sollen, § 4 S. 1 Nr. 3, S. 2 EEG 2023
 - Planungsrechtliche Flächenbereitstellung liegt grundsätzlich bei den Gemeinden; Ausnahme gesetzlicher Privilegierungen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 b), Nr. 9 BauGB)
 - Keine bundesrechtlichen Mengenvorgaben; kaum landesrechtliche Steuerung der Flächenbereitstellung durch Gemeinden (Ausnahmen in BW, NI), und zudem Defizite im aktuellen Rechtsrahmen
- ▶ Ziel: Vorausschauend zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten der Länder kurzfristig aufzeigen, um sie ggf. mittel- und langfristig nutzen zu können



Defizite bei einer Mengensteuerung im geltenden Rechtsrahmen

Defizite bei einer Mengensteuerung gegenüber den Gemeinden

- ▶ Mengensteuerung nicht-privilegierter PV-Freiflächenanlagen
 - Landesrechtliche und -planerische Mengenvorgaben können sich unmittelbar an Gemeinden richten oder zunächst die regionale Raumordnung verpflichten
 - Bei Umsetzung der Mengenvorgaben durch **zielförmige Gebietsausweisungen** (Vorranggebiete) auf regionaler Ebene besteht nach verbreiteter Auffassung auch **Erstplanungspflicht der gemeindlichen Bauleitplanung** innerhalb der Gebiete
 - Aber: verbleibende Unsicherheiten, trotz theoretischer Anerkennung der Erstplanungspflicht im Allgemeinen
- ▶ Zudem: Defizite bei der Durchsetzung von Vorgaben der Raumordnung
 - Politische Kosten und hoher Verwaltungsaufwand für Durchsetzung von Erstplanungspflichten gegenüber Gemeinden verhindern vielfach deren Umsetzung
 - Auch landesplanerisches Planungsgebot wird, soweit ersichtlich, in der Praxis nicht genutzt

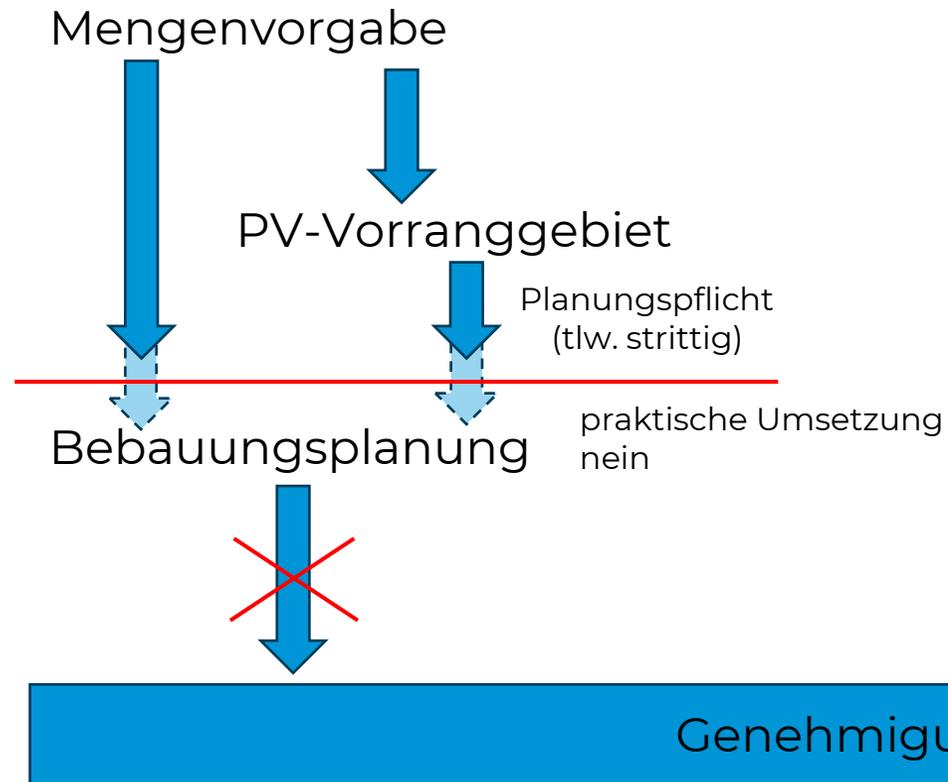
Status Quo

Bund

Land

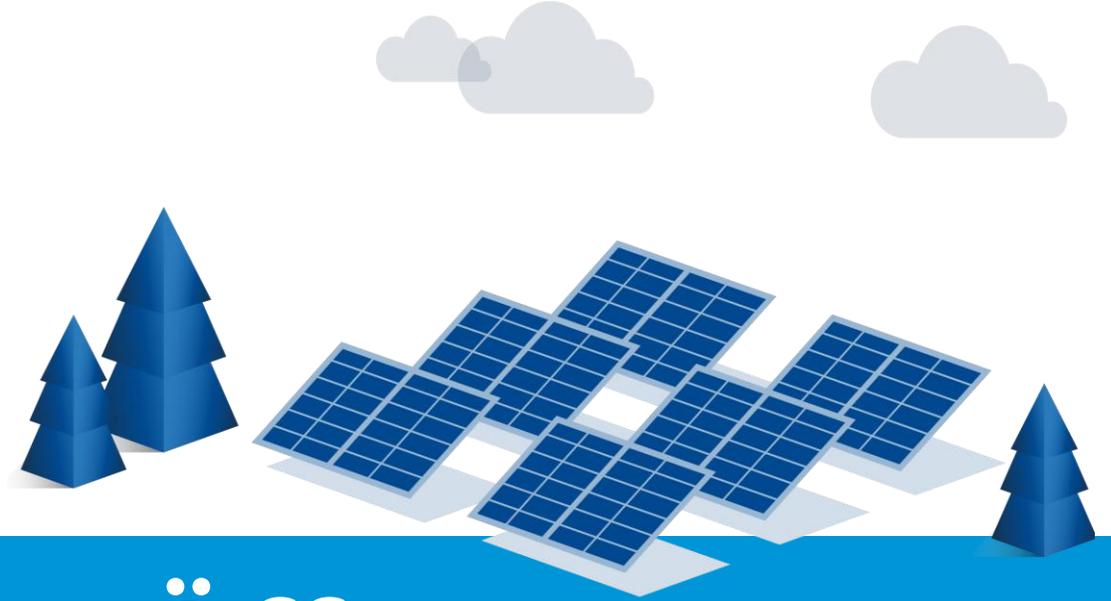
Region

Gemeinde



► **Zwischenergebnis**

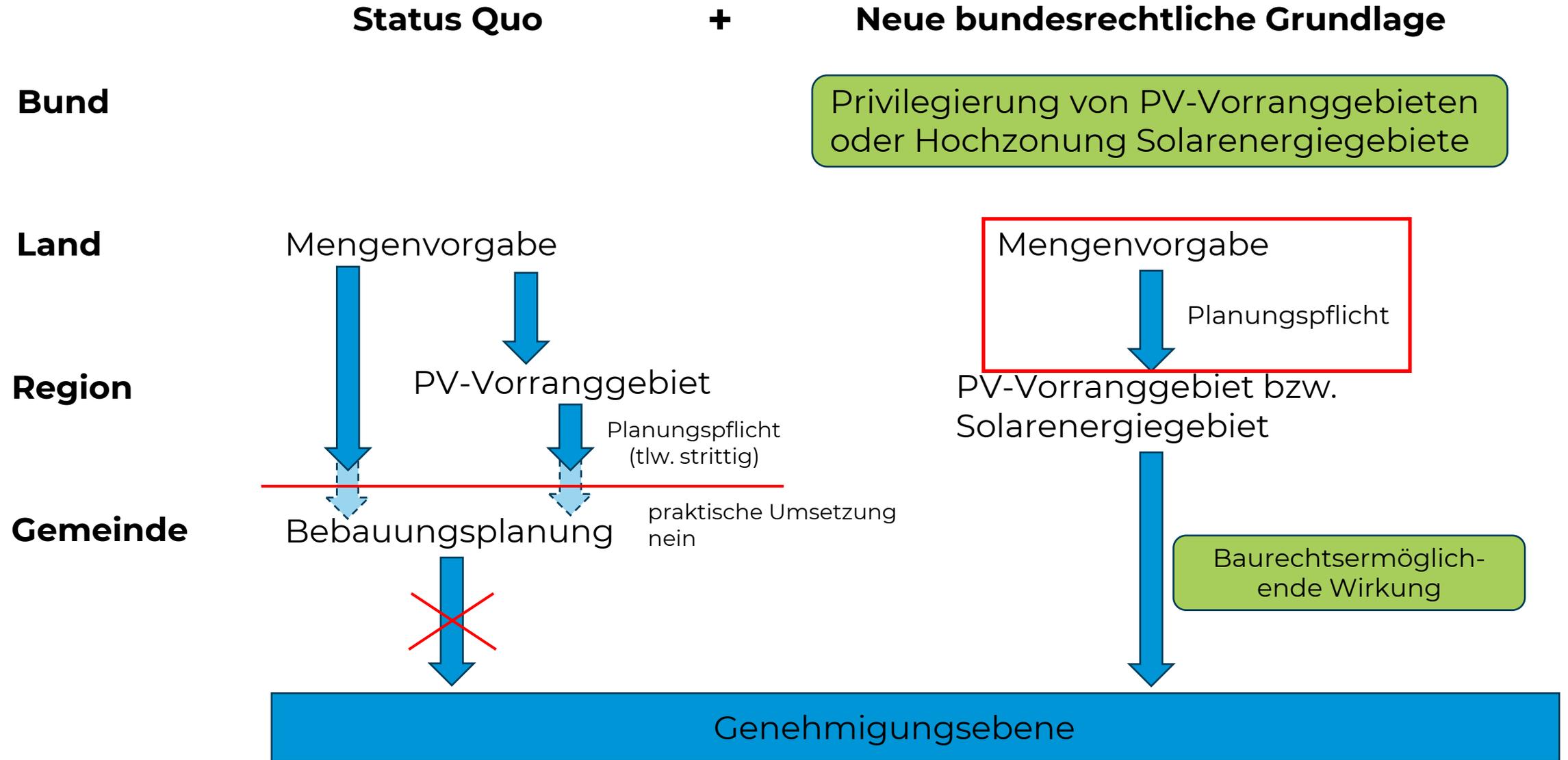
- Ausweisungen auf regionaler Ebene fehlt aktuell die baurechtsermöglichende Wirkung, so dass sie selbst nicht für die Umsetzung einer Mengensteuerung ausreichen; Bebauungsplan auf gemeindlicher Ebene für nicht-privilegierte Anlagen erforderlich
- Hemmnisse im Verhältnis gegenüber den Gemeinden verhindern aktuell eine effektive Mengensteuerung



Bundesrechtliche Öffnung und landesrechtliche Umsetzung

Varianten einer Mengensteuerung auf bundesrechtlicher Grundlage

- ▶ **Voraussetzung: Öffnung im Bodenrecht des Bundes**, nach der die Raumordnung ergänzend unmittelbar baurechtsermöglichende Ausweisungen für die PV treffen kann
 - Außenbereichsprivilegierung nach Maßgabe der Raumordnung in § 35 Abs. 1 BauGB
 - Hochzonung der Solarenergiegebiete auf die Raumordnungsebene entsprechend § 249b Abs. 5 BauGB-E als Option für die Länder, wie im Rahmen der RED III-Umsetzung vorgeschlagen, aber letztlich (bislang) nicht umgesetzt
- ▶ Ergebnis: Änderungen schafften einen **bundesrechtlichen Anknüpfungspunkt**, um **effektive Mengensteuerung in den Ländern** zu ermöglichen



Zwei Ausgestaltungsoptionen einer Mengensteuerung für die Länder:

- ▶ Option 1: Planerische Flächenbereitstellung durch die **Raumordnung**
 - Planungspflicht durch landesrechtliche Mengenvorgaben richtet sich ausschließlich an die Raumordnung
 - Im Umfang der Mengenvorgaben erfolgt die Flächenbereitstellung für die PV nicht mehr durch die Gemeinden, sondern durch raumordnerische Gebietsfestlegungen i. V. m. Privilegierungsregelung/Solarenergiegebietsregelung
 - Lediglich Berücksichtigung der bisherigen planerischen Tätigkeiten der Gemeinden für die PV durch das raumordnerische Gegenstromprinzip
- ▶ Option 2: **Vorrang gemeindlicher Planung** und **raumordnerischer Lückenschluss**
 - Planungspflicht der Raumordnung ist dadurch bedingt und befristet, dass die Gemeinden nicht bereits von sich aus ausreichende Planungen vorgenommen haben
 - Primat der Gemeinden bei der Flächenbereitstellung bleibt bestehen
 - Raumordnung wird nur tätig, um die Erreichung der Mengenvorgaben abzusichern

Die Ausgestaltungsoptionen der Länder im Überblick:

Bund

Privilegierung PV-Vorranggebiete/Hochzonung Solarenergiegebiete

Land

Option 1

Option 2

Landesgesetz/Landesraumordnung

Bedingte und befristete

Mengenvorgabe

Verhinderung des
Bedingungseintritts

Regionalplanung

Vorrang- bzw. Solarenergiegebiete

Gemeinde

Baurechtsermöglichende
Wirkung

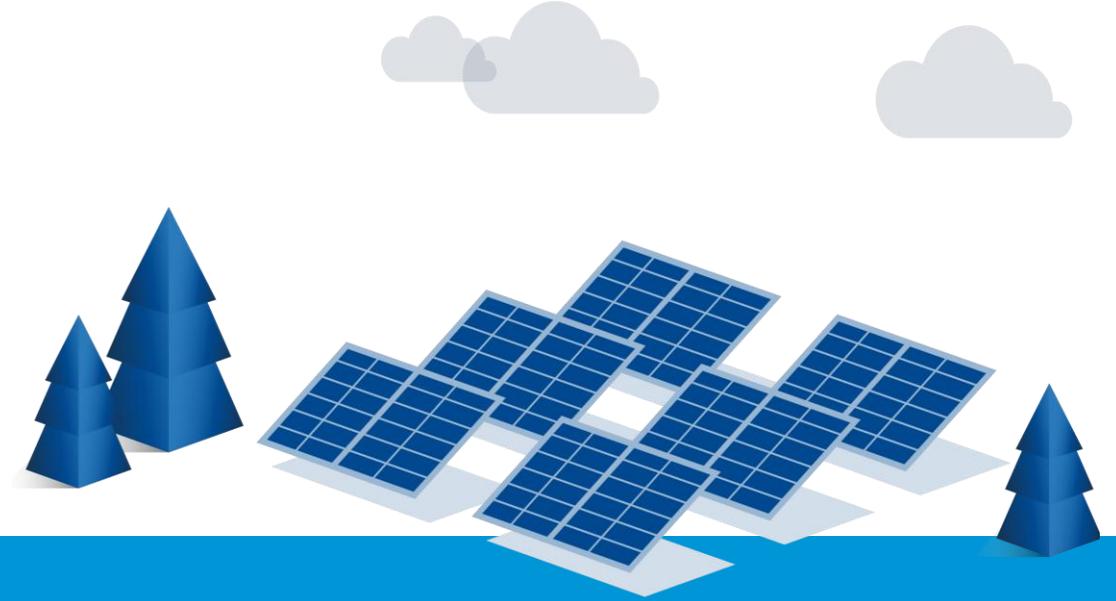
Bauleitplanung

Genehmigungsebene

Überblick zu den Ausgestaltungsoptionen der Länder (ohne sämtliche Varianten): Option 1 in blau, zusätzliche Elemente von Option 2 in grün;
Quelle: Eigene Darstellung

Die Ausgestaltungsoptionen der Länder im Vergleich:

	Option 1	Option 2
	Flächenbereitstellung durch die Raumordnung	Bauleitplanung, ggf. raumordnerischer Lückenschluss
Landesrechtlicher Umsetzungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> An die Regionalplanungsträger adressierte Mengenvorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> An die Regionalplanungsträger adressierte Mengenvorgaben Definition der Bedingung samt Regelungen für die Feststellung ihrer Erreichung Befristung
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> Zügige Flächenbereitstellung Geringer Regelungs- und Vollzugsaufwand Koordination mit Netzausbau 	<ul style="list-style-type: none"> Akzeptanzförderung durch Einbindung der Gemeinden Punktgenaue Auswahl der Flächen
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> Keine punktgenaue Ermittlung geeigneter Flächen (insbesondere hinsichtlich Eigentümerstruktur) Fehlende Planung vor Ort könnte Akzeptanz mindern 	<ul style="list-style-type: none"> Erhöhter Regelungs- und Vollzugsaufwand Ggf. finanzielle Unterstützung einzelner Gemeinden erforderlich



Rezeption der Überlegungen

Rezeption der Überlegungen

- ▶ Austausch mit verschiedensten Akteuren während der Entstehung der Studie und nach Veröffentlichung zeigt heterogene Bewertung...
 - Hinsichtlich Erforderlichkeit einer verstärkten Mengensteuerung überhaupt
 - Hinsichtlich Bewertung der Optionen für eine Mengensteuerung
 - Option 1 (raumordnerische Steuerung) wird ganz überwiegend als zu weitgehend angesehen und Wichtigkeit der Einbindung der Gemeinden betont
 - Option 2 (Vorrang gemeindliche Planungen) wird bevorzugt; teilweise Ablehnung jeglicher Änderungen, die Position von Gemeinden relativieren; Betonung der Wichtigkeit von „Beziehungsarbeit“ zwischen Projektierern und Gemeinden; Betonung der Risiken einer raumordnerischen Steuerung
- ▶ Bundesgesetzgeber hat im Rahmen der Umsetzung der RED III einstweilen von der Einführung von Solarenergiegebieten abgesehen



28. Würzburger Gespräche
zum Umweltenergierecht

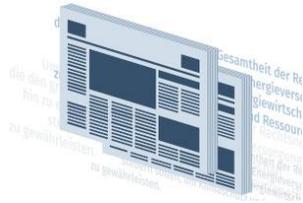
Energiewende zwischen Kontinuität und Neustart

Ein Ausblick auf mögliche Entwicklungslinien der 21. Legislaturperiode

22. und 23. September 2025
Congress Centrum Würzburg

Stiftung
Umweltenergierecht

Bleiben Sie auf dem Laufenden



Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



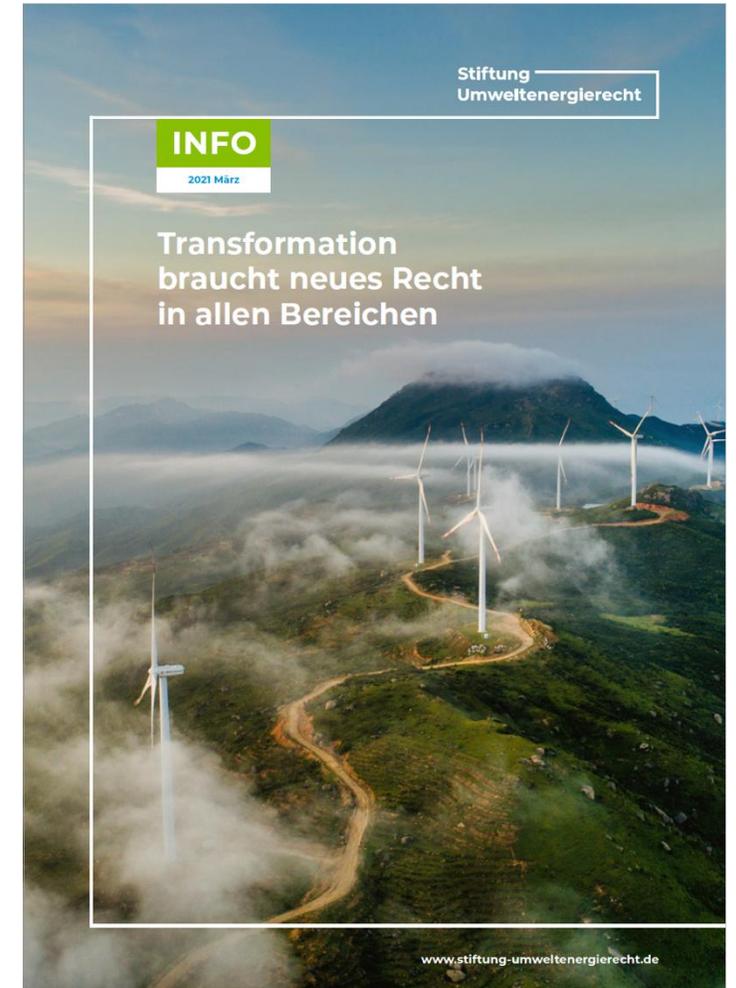
Webseite

www.umweltenergierecht.de als Informationsportal



Social Media

aktuelle Informationen auf X und LinkedIn



Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

wegner@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-20

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter/X: @Stiftung_UER

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469

Entstanden im Rahmen des Vorhabens QuantPV-BW, gefördert mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg durch den beim Karlsruher Institut für Technologie eingerichteten Projektträger