

Multifunktionalität von Flächen – ein neuartiges, nachhaltiges Leitbild des Planungsrechts?

Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung
Münster, 6.11.2023

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht (IfEUS)
Universität Greifswald

Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen: Beispiele



PV + Agrarfläche (bmel.de)



PV + Windkraft (bmwk.de)



PV + wiedervernässtes Moor + Paludikulturen
(ndr.de)



Agroforstwirtschaft (praxis-agrar.de)



Biodiversitäts-PV (nabu.de)



- I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland
 1. Zielfestlegungen
 2. Priorisierungen
 3. Privilegierungen
 4. Flächenschutzklauseln

- II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachflächennutzung
 1. WBGU: von der Konkurrenz zur Integration
 2. RED III: Änderung der RL 2018/geltenden Planungsrechts
 3. Begriffsverständnis, Ziele und Vorteile
 4. Lösung: Änderungen des Raumordnungsrechts

- III. Fazit



I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

1. Zielfestlegungen
2. Priorisierungen
3. Privilegierungen
4. Flächenschutzklauseln



I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

1. Zielfestlegungen

- **Senkenziele für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung u. Forstwirtschaft, § 3a Abs. 1 KSG: Mittelwert der jährlicher Emissionsbilanz soll sich verbessern**
 - in **2030** auf **min. -25 Mio t. CO₂-Äq.**;
 - in **2040** auf **min. -35 Mio. t CO₂-Äq.** und
 - in **2045** auf **min. -40 Mio. t CO₂-Äq.**



I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

1. Zielfestlegungen

- **Leistungssteigerungen für WEA an Land und auf See, Solar- u. Biomasseanlagen (§ 4 EEG)**
 - **WEA an Land:** von 69 GW in 2024 über 115 GW in 2030 auf 160 GW in 2040
 - **Solaranlagen:** von 88 GW in 2024 über 215 GW in 2030 auf 400 GW in 2040
 - **Biomasseanlagen:** 8400 MW in 2030

- **Flächenziele für WEA an Land**
 - Bundesweit: 2 % bis 2032
 - NRW: 1,1 % bis 31.12.2027, 1,8 % bis 2032



I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen

Bsp.: § 2 S. 1 EEG:

*„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen **im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit.**“*

- **Gesetzlich voreingestellter relativer Gewichtungsvorrang in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen des Fachrecht**
- **im Einzelfall widerlegbar: Substantiierungs- und Begründungslast liegt bei zuständiger Behörde (nicht Vorhabenträger)**
- **nachvollziehende gerichtliche Kontrolle**



I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen

- **Bereits geltende Rechtslage – Bund:**
 - **Höchst- u. Hochspannungsleitungen** (§ 1 S. 3 NABEG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPIG, § 1 Abs. 3 EnLAG)
 - **Erneuerbare Energien-Anlagen u. Nebenanlagen** (§ 2 EEG) sowie **Stromspeicher** (§ 11c EnWG)
 - **WEA auf See** sowie **Offshore-Anbindungsleitungen** (§ 1 Abs. 3 WindSeeG)
 - **Betrieb von WEA an Land** bei der artenschutzre. Ausnahme im BNatSchG (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG)
 - **LNG-Anlagen** + Leitungen und Gewässerausbau (§ 3 S. 3 LNGG)
 - **Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie, Stromverteilernetz** u. **Errichtung von Wasserstoffleitungen** (§§ 11c, 14d Abs. 10, 43I Abs. 1 S. 2 EnWG)

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen



- **Bereits geltende Rechtslage – Länder:**
 - § 1 Abs. 5 Hess. Energiegesetz
 - § 22 KlimaG BW
 - § 11 Abs. 3 LWaldG BW
 - § 7 Abs. 2 DSchG BW
 - § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG BW

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen



Art. 3 Notfall-Verordnung (EU) 2022/2577

Art. 3 Notfall-VO 2022/2577

(1) Für die Zwecke des Artikels 6 Absatz 4 und des Artikels 16 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 92/43/EWG des Rates, des Artikels 4 Absatz 7 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates wird bei der Abwägung rechtlicher Interessen im Einzelfall angenommen, dass die Planung, der Bau und der Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie ihr Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speicheranlagen **im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Die Mitgliedstaaten können die Anwendung dieser Bestimmungen im Einklang mit den Prioritäten ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne auf bestimmte Teile ihres Hoheitsgebiets sowie auf bestimmte Arten von Technologien oder Projekten mit bestimmten technischen Eigenschaften beschränken.**

(2) **Die Mitgliedstaaten stellen zumindest bei Projekten, die als Projekte von überwiegendem öffentlichem Interesse anerkannt wurden, sicher, dass im Verfahren zur Planung und Genehmigungserteilung der Bau und Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der damit verbundene Ausbau der Netzinfrastruktur bei der fallweisen Abwägung der Rechtsinteressen Priorität erhalten.** In Bezug auf den Artenschutz findet der vorstehende Satz nur Anwendung, wenn und soweit geeignete Artenschutzmaßnahmen, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen der Art beitragen, ergriffen werden und für diesen Zweck ausreichende Finanzmittel und Flächen bereitgestellt werden.

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen



EE-Richtlinie (EU) 2018/2001 geändert durch RL 2023/2413 v. 18.10.2023

Art. 16f EE-RL

Überragendes öffentliches Interesse

Die Mitgliedstaaten stellen bis spätestens 21. Februar 2024 sicher, dass bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Genehmigungsverfahren, bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, bei dem Anschluss solcher Anlagen an das Netz, dem betreffenden Netz selbst sowie bei Speichieranlagen davon ausgegangen wird, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen, wenn für die Zwecke des Artikels 6 Absatz 4 und des Artikels 16 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 92/43/EWG, des Artikels 4 Absatz 7 der Richtlinie 2000/60/EG und des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2009/147/EG im Einzelfall rechtliche Interessen abgewogen werden. Die Mitgliedstaaten können in hinreichend begründeten Einzelfällen die Anwendung dieses Artikels im Einklang mit den Prioritäten ihrer gemäß den Artikeln 3 und 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimapläne auf bestimmte Teile ihres Hoheitsgebiets sowie auf bestimmte Arten von Technologie oder Projekten mit bestimmten technischen Eigenschaften beschränken. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über diese angewandten Beschränkungen, wobei auch die Gründe für diese Beschränkungen anzugeben sind.“

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

2. Priorisierungen



„im überragenden öffentlichen Interesse liegend und der öffentlichen Sicherheit dienend.“

- **Geplante Gesetzesänderungen:**

- **Wärmenetze** und darin einspeisende Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien im Energiewirtschaftsgesetz (§ 122 EnWG-E)
- **Verkehrsvorhaben** (§ 1 Abs. 3, 4 FStrAbG-E i.V.m. RVO)
- **Bundesschienenvorhaben** (§ 1 Abs. 3 BSWAG-E)
- **Bundeswasserstraßenvorhaben** (§ 1 Abs. 3 WaStrG-E)
- **Projekte im Zshg. m. Wasserstoffkernetzen** (§ 28r Abs. 8 S. 4 EnWG-E)

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

3. Privilegierung von Außenbereichsvorhaben („Abwägungsvorrang“)



§ 35 BauGB: Bauen im Außenbereich

- (1) *Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es*
- 1. land- oder forstwirtschaftliche Betriebe*
 - 2. Gartenbaubetriebe*
 - 3. Betriebe der öffentl. Versorgung (Elektrizität, Gas, TK, Wärme und Wasser, Abwasser),*
 - 4. Nur im Außenbereich verwirklichtbare Vorhaben*
 - 5. Windenergie- und Wasserkraftanlagen*
 - 6. Biomasseanlagen unter spezifischen Voraussetzungen:*
 - 7. Atomanlagen und Endlager*
 - 8. Nutzung solarer Strahlungsenergie (Gebäude und längs von Autobahnen und Schienenwegen) oder*
 - 9. Agri-Photovoltaikanlagen (enger Anwendungsbereich: landwirtschaftl. Betriebe und Gartenbau - Nr. 1 oder 2)*
- (...)*

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

4. Flächenschutzklauseln



§ 16 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz BW

„(1) Landwirtschaftliche Flächen stellen für die Landwirtschaft die zentrale Produktionsreserve dar. Ein Ziel des Landes ist es, landwirtschaftliche Flächen zu schützen und zur Landschaftsentwicklung beizutragen. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden sollen nach Möglichkeit geschont werden.“

I. Herausforderungen für die Landnutzung in Deutschland

Zwischenfazit



Erhöhung des Nutzungsdrucks auf Flächen durch

- **sehr ambitionierte Senken- und EE-Ausbauziele**
 - => rechtliche Steuerung von Nutzungsansprüchen auf Flächen nur durch Ziele für WEA an Land
- **Priorisierung von EE- und Infrastrukturvorhaben**
 - => Belange setzen sich in Abwägung regelmäßig durch
 - => Gefahr der gegenseitigen Nivellierung, wenn zu viele Belange priorisiert werden
- **Privilegierung: Vorhaben setzen sich regelmäßig durch**
- **Flächenschutzklauseln:** einseitiger Vorrang für z.B. Ernährungssicherung

Insgesamt

⇒ **keine Koordinierung von Belangen (Klimawandel, Ernährungssicherheit, Biodiversität), sondern Tendenz zu monofunktionaler Flächennutzung zugunsten der Energiewende.**



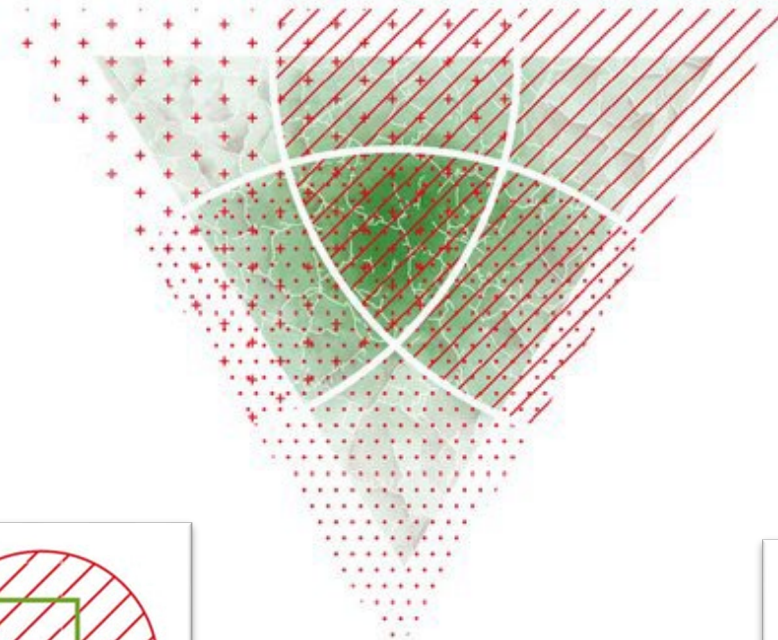
II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachflächennutzung

WBGU
Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen

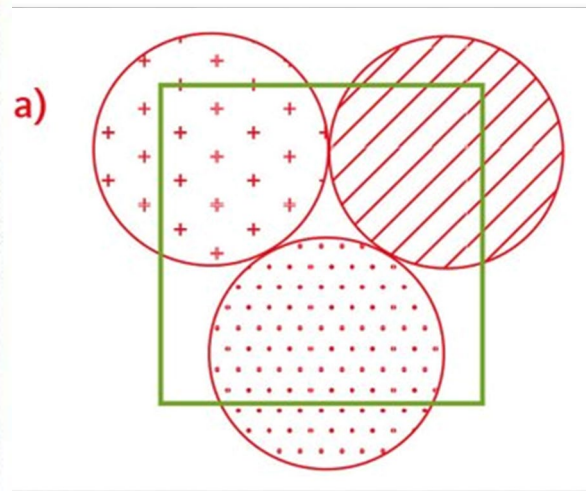
Hauptgutachten
Landwende im Anthropozän:
Von der Konkurrenz zur Integration



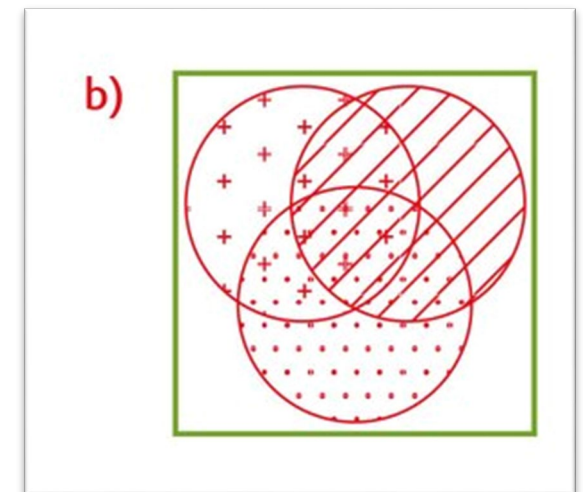
Klimaschutz



Biodiversitätserhaltung



Ernährungssicherung



Quelle: WBGU



II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung

2. RED III: Änderung der RL (EU) 2018/2001 durch RL 2023/2413 v. 18.10.2023

Erwägungsgrund (27)

Die **Mehrfachnutzung** von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energie und andere Land-, Binnengewässer- und Seennutzungen, wie beispielsweise Nahrungsmittelerzeugung, Naturschutz oder Wiederherstellung der Natur) verringert die Einschränkungen für die Land-, Binnengewässer- und Seennutzung. In diesem Zusammenhang ist die Raumplanung ein wesentliches Instrument, um Synergien für die Land-, Binnengewässer- und Seennutzung frühzeitig zu ermitteln und zu steuern. Die Mitgliedstaaten sollten **Mehrfachnutzungen der Gebiete untersuchen**, ermöglichen und begünstigen, die aufgrund der beschlossenen Raumplanungsmaßnahmen festgelegt wurden. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls Änderungen der Land- und Seennutzung erleichtern, sofern die unterschiedlichen Nutzungsarten und Tätigkeiten miteinander kompatibel sind und nebeneinander bestehen können.

Artikel 15b

Erfassung der Gebiete, die für die nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union für Energie aus erneuerbaren Quellen für 2030 notwendig sind

(3)

Die Mitgliedstaaten begünstigen die Mehrfachnutzung der in Absatz 1 genannten Gebiete. Projekte im Bereich erneuerbare Energie müssen mit den bereits bestehenden Nutzungen dieser Gebiete vereinbar sein.



II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

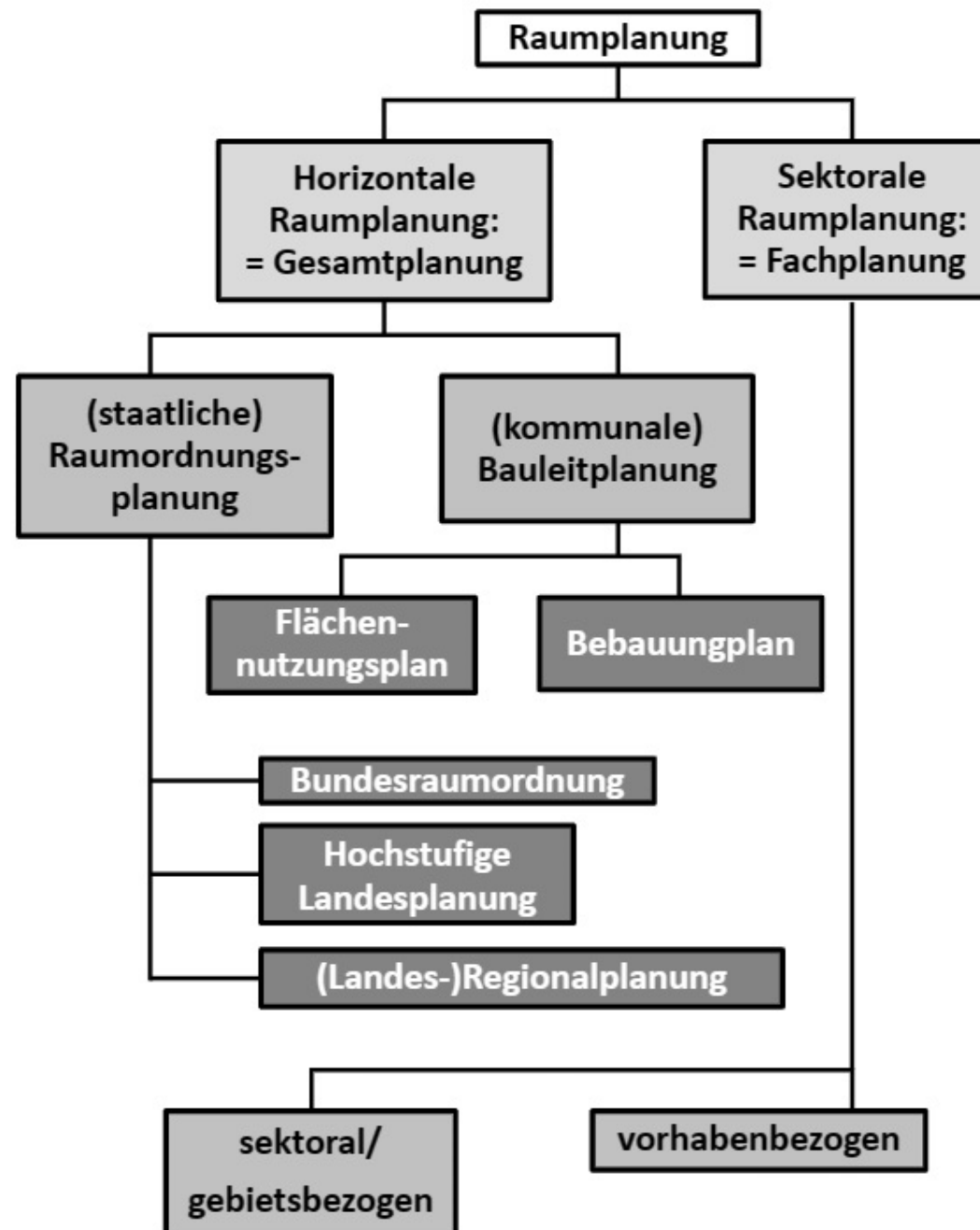
3. Begriffsverständnis, Ziele und Vorteile

Verstärkte Verwirklichung von Nutzungs- sowie auch von Schutzinteressen auf derselben Fläche mit dem Ziel, Nutzungskonkurrenzen auszugleichen

Verringerung des Nutzungsdrucks auf Flächen und gleichzeitige Erhöhung des Freiraumschutzes durch Mehrfachnutzung

II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachflächen- nutzung

4. Geltendes Planungsrechts





II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung

5. Änderung des Raumordnungsrechts

a) Änderung des § 1 ROG:

„§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(...)

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige **und multifunktionale** Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

(...)“.

II. II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung

5. Änderung des Raumordnungsrechts



a) Änderung des § 1 ROG: Einfügung des Wortes „und multifunktionale“ in § 1 Abs. 2 ROG nach „nachhaltige“

Pro	Contra
Multifunktionale Flächennutzung findet in aktueller Praxis nicht oder kaum statt	Leitbild der Nachhaltigkeit in § 1 Abs. 2 ROG → bei weiter Auslegung auch Abdeckung multifunktionaler Flächennutzung?
Ergänzung des Leitbildes der Raumordnung durch multifunktionalen Ansatz schafft Bewusstseinsänderung bei Planern und Trägern der Raumplanung	Multifunktional = Mehrfachnutzung? (RED III-RL)?

II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung

5. Änderung des Raumordnungsrechts



b) Änderung des § 7 Abs. 3 S. 2 ROG:

„§ 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne

(...)

„(2) ²Insbesondere können dies Gebiete sein,

(...)

3. die raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen mit anderen raumbedeutsamen und nicht raumwirksamen Funktionen und Nutzungen in diesem Gebiet kombinieren, um einer nachhaltigen Nutzung des Raumes Rechnung zu tragen (Multifunktionsgebiete).

(...).“

II. Lösungsansatz: multifunktionale Mehrfachnutzung

5. Änderung des Raumordnungsrechts



b) Änderung des § 7 Abs. 3 S. 2 ROG durch Einfügung einer neuen Nr. 3

Pro	Contra
Ergänzung + Flankierung der Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten	Keine abschließende Klärung des Begriffs der „ raumbedeutsamen Maßnahmen “
Ziel: Kombinationsmöglichkeiten → dadurch Mehrgewinne etwa für Klima- und Biodiversitätsschutz	



III. Fazit

- ⇒ Bislang **keine ziel-übergreifende synergistische Landnutzungsentwicklung** in Deutschland. Senkenziel wird in Deutschland vermutlich nicht erreicht.
- ⇒ Bisherige Steuerung zielt auf eine **monofunktionale Flächennutzung**.
- ⇒ Angesichts des steigenden Nutzungsdrucks auf die Fläche bedarf es einer **Stärkung einer multifunktionalen Mehrfachflächennutzung**.
- ⇒ **Dient zudem der Umsetzung der RED III.**
- ⇒ **Richtige Steuerungsebene ist die Raumordnung.**
- ⇒ **Rechtliche Ansatzpunkte sind im ROG vorhanden, müssten aber verstärkt werden.**



Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht



Ernst-Lohmeyer-Platz 1
17489 Greifswald



ls-schlacke@uni-greifswald.de



+49 3834 420 2100