



§ 3a Abs. 1 KSG

Beitrag natürlicher Ökosysteme (LULUCF) (seit 2021, zuvor nicht festgelegt)

- Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors ist
 - 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.** zu verbessern

Neues zur Steuerung knapper Flächen im „new normal“

25. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht
Stiftung Umweltenergierecht, Würzburg, 28.9.2023

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht (IfEUS)
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungs- und Umweltrecht

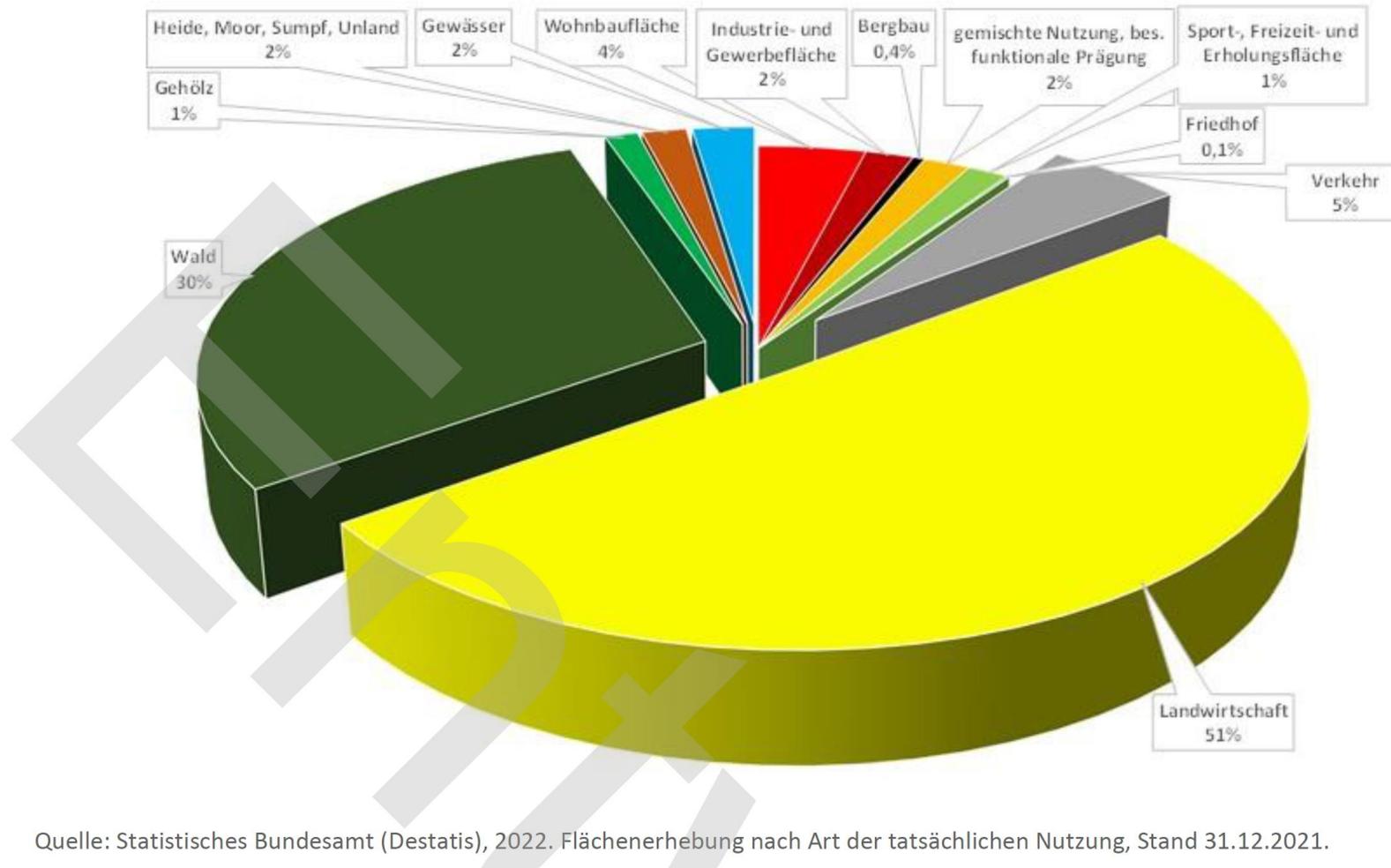


- I. Schutz- und Nutzung von Flächen: status quo und Entwicklung bis 2030
- II. Status Quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung
 1. Zielfestlegungen
 2. Priorisierung + Privilegierung
 3. Flächenschutzklauseln
 4. Planungsrecht
- III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele
 1. Steuerungsoptionen
 2. Vorschlag: multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen
- IV. Fazit und Ausblick

I. Schutz- und Nutzung von Flächen: status quo



Abbildung 1: Flächennutzung in Deutschland im Jahr 2021



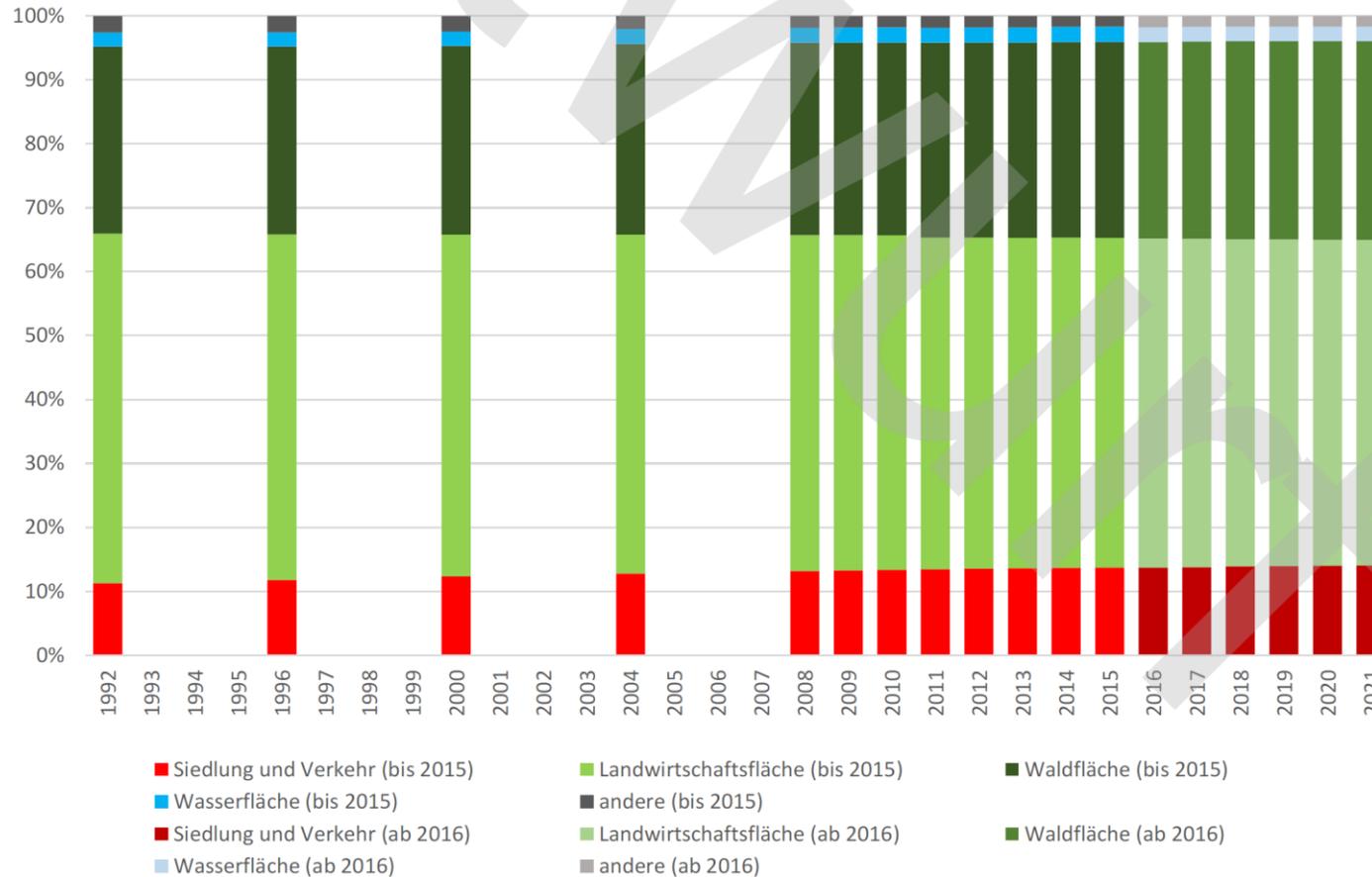
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022. Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand 31.12.2021.

Quelle: Thünen-Institut, 2023. Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Stand 05.05.2023.

I. Schutz- und Nutzung von Flächen: status quo



Abbildung 3: Veränderung der Flächennutzung in Deutschland von 1992 bis 2021 *)



*) Die Daten der Jahre ab 2016 werden aufgrund einer Umstellung der statistischen Methodik gesondert dargestellt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), verschiedene Jahrgänge. Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung.

Quelle: Thünen-Institut, 2023. Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Stand 05.05.2023.

I. Schutz- und Nutzung von Flächen: Entwicklung bis 2030



Thünen-Institut: steigende Flächeninanspruchnahme in folgenden Sektoren bis 2030:

- Wohnungs- und Industriebau: bis 220.800 ha
- Verkehrsflächen: Neuinanspruchnahme knapp 3 ha pro Tag
- Ausdehnung ökologischen Landbaus
- Waldaufforstung: Extensivierung und Stilllegung erforderlich
- Biomasse für Energieproduktion
- erneuerbare Energieausbau, insb. Windkraft und Freiflächenphotovoltaik
- Trinkwasserschutzgebiete, Hochwasserschutz
- naturbasierter Klima- und Biodiversitätsschutz: Schaffung naturnaher Lebensräume und Kohlenstoffsenken (u.a. Aufforstung, Gehölzpflanzungen, Wiedervernässung von Mooren)

I. Schutz- und Nutzung von Flächen: Entwicklung bis 2030



Thünen-Institut – Fazit:

- Fläche ist nicht vermehrbar, Flächennutzungskonkurrenzen müssen zu einem für die Fläche schonenden Ausgleich gebracht werden
- Flächennutzungskonkurrenzen werden erheblich zunehmen
- Projektionsbericht des BMU (2021): LULUCF-Sektor wird künftig zur Emissionsquelle – die hohen Treibhausgasemissionen aus entwässerten Moorböden werden zukünftig überwiegen, Sektorziel wird nicht erreicht

⇒ **Strategische, ressortübergreifende Politikplanung** für *landwirtschaftliche* Flächennutzung

⇒ **Zielübergreifende Entwicklung einer Landnutzungspolitik**

⇒ Zentrales Element: **Nutzung von Synergien**

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung



1. Zielfestlegungen

- **THG-Minderungsziele** für den **Sektor für Landnutzung, Landnutzungsänderung u. Forstwirtschaft** (§ 3a Abs. 1 KSG)
 - Mittelwert der jährlicher Emissionsbilanz **2027-2030** soll sich auf **mind. minus 25 Millionen THG-Äq. bis 2030 verbessern**
 - Mittelwert der jährlicher Emissionsbilanz **2037-2040** soll sich auf **mind. minus 35 Millionen THG-Äq. bis 2040 verbessern**
 - Mittelwert der jährlicher Emissionsbilanz **2042-2045** soll sich auf **mind. minus 40 Millionen THG-Äq. bis 2045 verbessern**
- **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
 - Solaranalgen: von 88 GW in 2024 über 215 GW in 2030 auf 400 GW in 2040
 - Biomasseanlagen: 8400 MW in 2030

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung



1. Zielfestlegungen

- **Flächenziele für WEA an Land**
 - Bundesweit: 2 % bis 2032, Bsp.: M-V: 1,4 % bis 2027, 2,0 % bis 2032 (§ 3 Abs. 1 S. 1, 2 WindBG i.V.m. Anlage 1 Spalte 1, 2)
- **Rechtlich unverbindliche Ziele**
 - **30-Hektar-Ziel** (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016): Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag begrenzt werden
 - Bezugnahme auf das „**no netto landtake**“-Ziel der EU für 2050 aus ihrer Roadmap zu einem ressourceneffizienten Europa (Klimaschutzplan)

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung

2. Priorisierung von Vorhaben („Abwägungsvorrang“)



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.“

- **Bereits geltende Rechtslage:**
 - **Höchstspannungsleitungen** (§ 1 S. 3 NABEG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG, § 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)
- **Geplant:**
 - **Verkehrsvorhaben** (§ 1 Abs. 3, 4 FStrAbG-E i.V.m. RVO)
 - **Bundesschienenprojekte** (§ 1 Abs. 3 BSWAG-E)
 - **Bundeswasserstraßenprojekte** (§ 1 Abs. 3 WaStrG-E)

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung

2. 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)*
- (...)*

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung

3. Flächenschutzklauseln

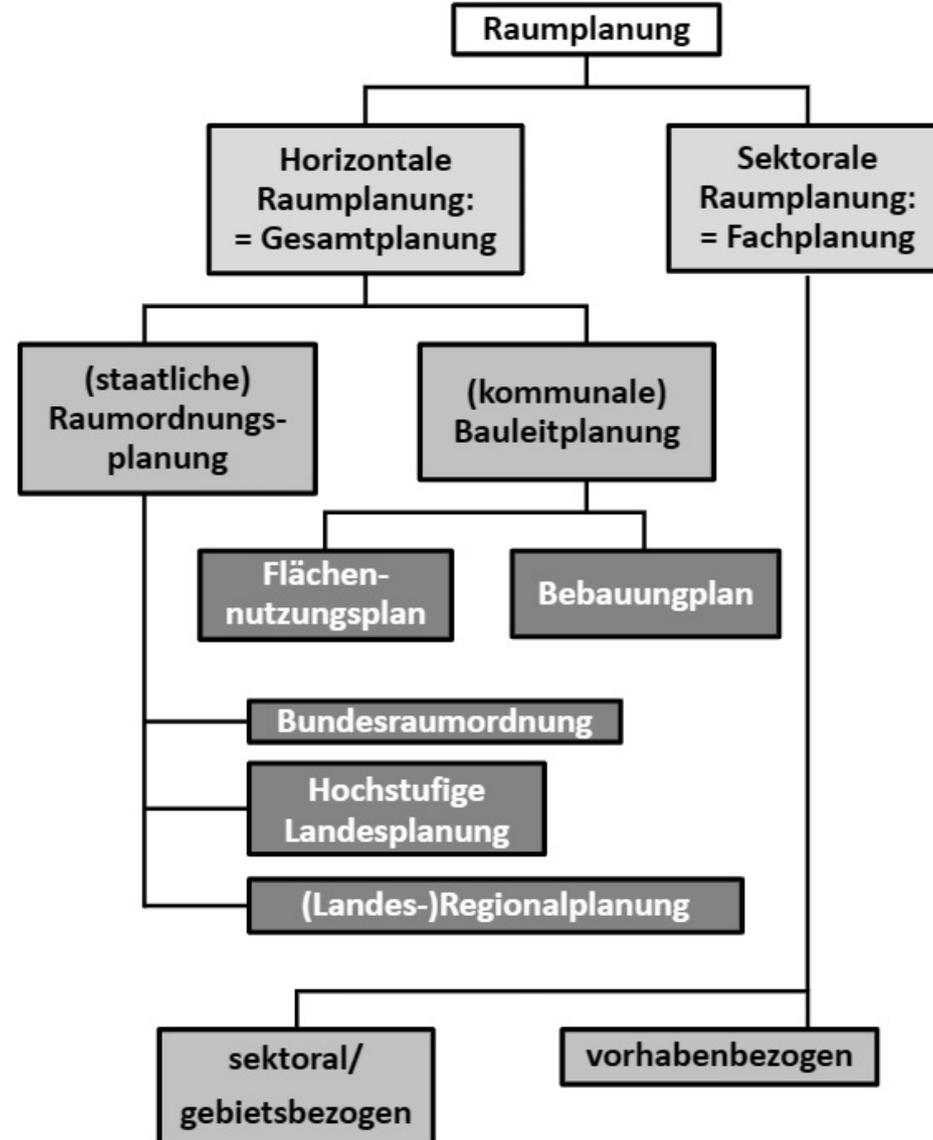


§ 16 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz BW

„(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.“

II. Status quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung

3. Planungsrecht



II. Status Quo der rechtlichen Steuerung von Landnutzung

Zwischenfazit



- **Sehr ambitionierte Ziele** insb. Senkenziel, EE-Ausbau an Land, **ohne Flankierung der benötigten Flächen**
- **Priorisierung:** wenn zu viele Belange priorisiert werden, keine Wirkung mehr
- **Privilegierung:** Katalog wird immer weiter ausgedehnt, insb. zugunsten von EE-Anlagen, auch hier fehlt eine Koordinierung der konfligierenden Belange („EE-Anlagenausbau first“)
- **Flächenschutzklauseln:** einseitiger Vorrang für z.B. Ernährungssicherung
- **Planungsrecht: sehr komplex, Koordinationsaufgabe der Raumplanung wird immer schwieriger:**
 - Flächenziele für WEA werden ganz überwiegend durch Landesplanungsrecht/LEP/Regionalplanung durchgesetzt \Rightarrow funktioniert, aber monofunktionale Flächennutzung
 - Bei Abwägung über Ziele der Raumordnung müssen gesetzliche Priorisierungen beachtet werden (z.B. § 2 EEG) \Rightarrow monofunktionale Flächennutzung
 - Im Außenbereich setzen sich regelmäßig privilegierte Vorhaben durch (Schutz der Senkenfunktion des Außenbereichs nicht privilegiert) \Rightarrow monofunktionale Flächennutzung

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



1. Steuerungsoptionen (Auswahl)

1. Reduzierungsziele für Neuversiegelung (Maßnahme gegen Flächenverbrauch)

§ 1a Nieders. Naturschutzgesetz:

„Ergänzend zu § 1 Abs. 3 Nr. 2 NNatSchG ist die Neuversiegelung von Böden landesweit bis zum Ablauf des Jahres 2030 auf unter 3 ha pro Tag zu reduzieren und bis zum Ablauf des Jahres 2050 zu beenden.“

- *konzentriert Verkehrs- und Siedlungsbereiche, keine Koordination/Synergie*

2. Flächenzertifikatehandel (rechtswiss. Vorschlag)

- *bislang nicht für Außenbereichsflächen, sondern Siedlungsflächen, monofunktional*

3. Flächenbedarfsgesetz (Koalitionsausschuss 28.3.2023)

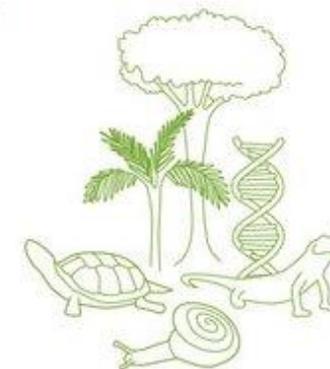
- *ggf. Trennung von Naturschutz und Nutzung der Fläche zu anderen Zwecken?*
- *Aufgabe der Eingriffs-/Ausgleichregelung für bestimmte Flächen?*
- *Schmutz- und Schutzflächen?*



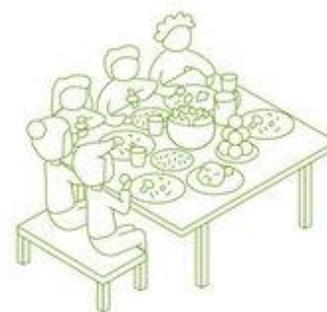
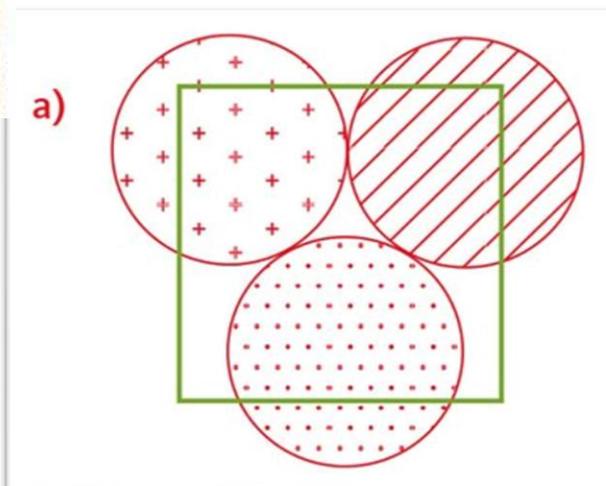
Trilemma der Landnutzung



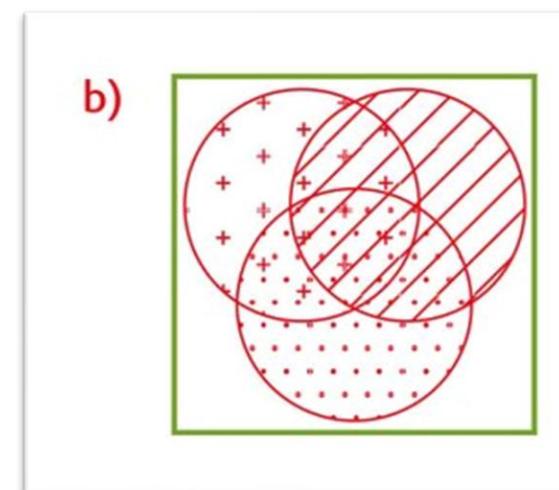
Klimaschutz



Biodiversitätserhaltung



Ernährungssicherung



2. Vorschlag: 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)

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

Vorteile:

Verstärkte
Verwirklichung von
Nutzungs- und
Schutzinteressen auf
derselben Fläche:
Lösung von Konflikten

Verringerung von
Nutzungsdruck auf
Flächen; gleichzeitige
Erhöhung des
Freiraumschutzes

Reduzierung des
Flächenverbrauchs
durch Siedlungs- und
Verkehrsprojekte

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen



PV+wiedervernässtes Moor+Paludikulturen (ndr.de)

- ⇒ **Zulassungsebene:** bau-, wasser-, naturschutzrechtl. Vorgaben + Vereinbarkeit mit **Planungsrecht:** kein Verstoß gegen Ziele der RO oder Darstellungen eines F-Plans
- ⇒ **Bislang keine *Förderung* einer multifunktionalen Nutzung durch RO oder F-Planung**
- ⇒ **Planungspraxis:** multifunktional wird verstanden als multifunktionaler Freiraumschutz:

Bsp.: Festlegung von Grünzügen als Vorranggebiet, um Bereiche vor Bebauung zu sichern.

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

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

„§ 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.

(...)“.

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

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	

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

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

„§ 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).

(...).“

III. Lösungsansätze für eine Steuerung der Landnutzung zur Erreichung der Klimaziele



2. Vorschlag: Multifunktionale Mehrfachnutzung von Flächen

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	

IV. Fazit und Ausblick



- ⇒ Bislang existiert **keine ziel-übergreifende Entwicklung einer Landnutzungspolitik** in Deutschland. Senkenziel wird in Deutschland vermutlich nicht erreicht.
- ⇒ Bisherige Steuerung zielt auf eine **monofunktionale Flächennutzung**.
- ⇒ Es **fehlt** eine aktuelle und ausreichende **Datengrundlage**.
- ⇒ Angesichts des steigenden Nutzungsdrucks auf die Fläche bedarf es einer **Stärkung einer multifunktionalen Mehrfachflächennutzung**.
- ⇒ **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