

Planungsrechtliche Steuerung von Flächennutzungskonflikten: Privilegierung, Priorisierung, Flächenziele und Mehrfachnutzung

Flächennutzungskonflikte moderieren, Daseinsvorsorge und Wirtschaft stärken
Veranstalter: Deutscher Landkreistag (DLT), Bundesarbeitsgemeinschaft der
LEADER-Aktionsgruppen (BAG LAG), 21.1.2026

Prof. Dr. Sabine Schlacke

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



[Startseite](#) → [Themen](#) → [Branchen und Unternehmen](#) → [Land- und Forstwirtschaft, Fischerei](#) → [Flächennutzung](#)



Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Flächennutzung

357 700

km²

Gesamtfläche

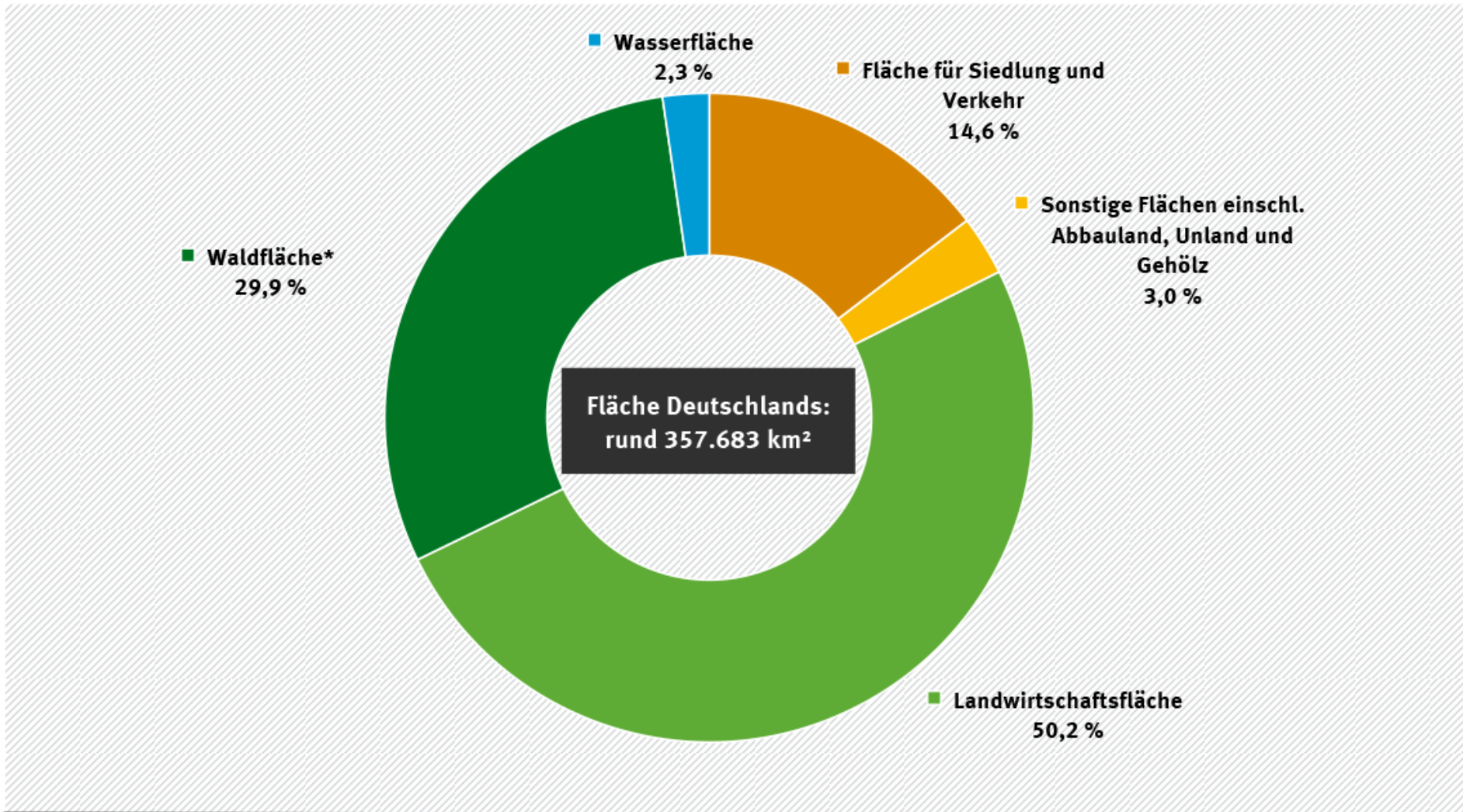
50,2 %

Anteil Landwirt-
schaft

**50 ha/
Tag**

Anstieg Siedlung
und Verkehr

Flächennutzung in Deutschland (Stand 31.12.2024)



* Seit 2016 werden Waldflächen in der Statistik ohne Gehölze ausgewiesen. Gehölz wird getrennt unter "sonstige Flächen" erfasst. Inklusive Gehölze läge der Anteil der Waldfläche bei 31,2 %.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2025, Genesis Datenbank: Bodenfläche (tatsächliche Nutzung) (abgerufen am 06.11.2025): <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/33111/table/33111-0007>

Thünen-Institut: Oktober 2023:

Osterburg et al., Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Thünen Working Paper 224, 2023



Flächeninanspruchnahme bis 2030:

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

Zielfestlegungen (verbindlich/unverbindlich)



- **THG-Minderungsziele für Sektor für Landnutzung + Forstwirtschaft** (§ 3a Abs. 1 KSG)
 - Mittelwert der jährlicher Emissionsbilanz **2027-2030** soll sich auf **mind. minus 25 Mio CO₂-Äq. bis 2030 verbessern**
 - 2037-2040 mind. minus 25 Mio CO₂-Äq. bis 2040
 - 2042-2045 mind. minus 25 Mio CO₂-Äq. bis 2045
- **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
- **Rechtlich unverbindliche Ziele**
 - **30-Hektar-Ziel** (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016)



Zwischenfazit:

- **Flächennutzungskonkurrenzen nehmen erheblich zu**
- Fläche ist nicht vermehrbar ⇒ Konkurrenzen zu schonendem Ausgleich bringen
- ⇒ **Strategische, ressortübergreifende Politikplanung** für *landwirtschaftliche* Flächennutzung
- ⇒ **Zielübergreifende Entwicklung einer Landnutzungspolitik**
- ⇒ **Nutzung von Synergien!**

Privilegierung von EE-Vorhaben im Außenbereich („Abwägungsvorrang“)



§ 35 Baugesetzbuch: 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. **Agriphotovoltaikanlagen** (enger Anwendungsbereich: landwirtschaftl. Betriebe und Gartenbau) [...]

Priorisierung von EE-Vorhaben

=> Abwägungsvorrang ggü anderen Belangen, insb. Natur- und Denkmalschutz)



§ 2 S. 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 (EEG 2023):

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“



§ 3 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) Flächenbeitragswerte für Bundesländer

+ Erleichterungen
für WEA in Windenergie-
und Beschleunigungsgebieten

Bundesland	Spalte 1: Flächenbeitragswert , der bis zum 31. Dezember 2027 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent) ¹	Spalte 2: Flächenbeitragswert , der bis zum 31. Dezember 2032 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent) ¹	Spalte 3: Landesfläch en (in km ²) ²
Baden-Württemberg	1,1	1,8	35 747,82
Bayern	1,1	1,8	70 541,57
Berlin	0,25	0,50	891,12
Brandenburg	1,8	2,2	29 654,35
Bremen	0,25	0,50	419,62
Hamburg	0,25	0,50	755,09
Hessen	1,8	2,2	21 115,64
Mecklenburg-Vorpommern	1,4	2,1	23 295,45
Niedersachsen	1,7	2,2	47 709,82
Nordrhein-Westfalen	1,1	1,8	34 112,44
Rheinland-Pfalz	1,4	2,2	19 858,00
Saarland	1,1	1,8	2 571,11
Sachsen	1,3	2,0	18 449,93
Sachsen-Anhalt	1,8	2,2	20 459,12
Schleswig-Holstein	1,3	2,0	15 804,30
Thüringen	1,8	2,2	16 202,39

(Fundstelle: BGBl. I 2022, 1356)



Zwischenfazit:

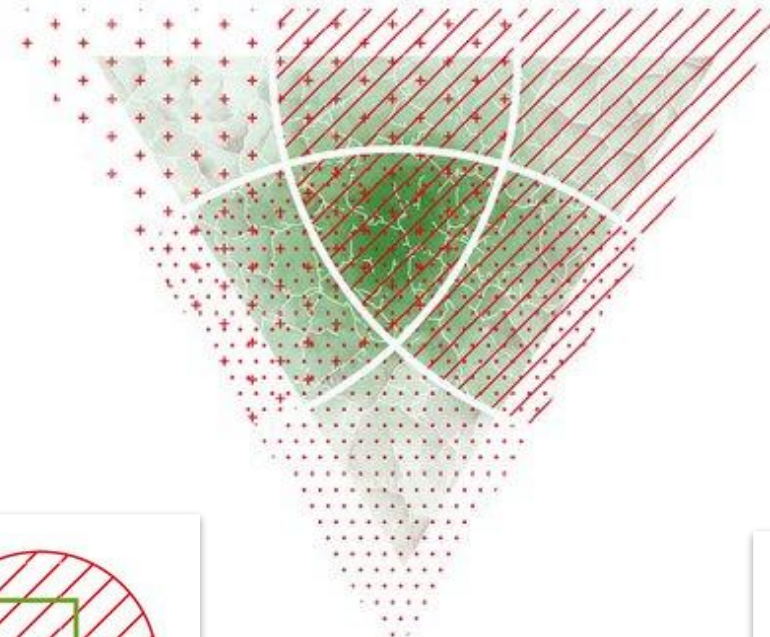
- **Priorisierung:** wenn zu viele Belange priorisiert werden, dann keine Wirkung mehr
- **Privilegierung und Flächenziele:** anlagen- und gebietsbezogen, ständige Erweiterung („EE-Anlagenausbau first“)

=> **Koordinationsaufgabe der Raumplanung wird immer schwieriger**

Trilemma der Landnutzung

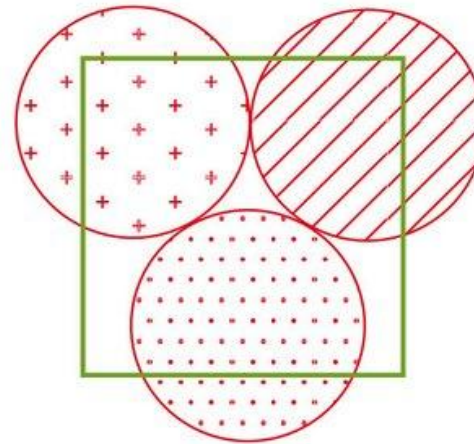


Klimaschutz



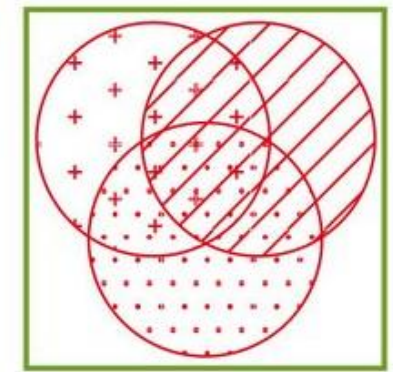
Biodiversitätserhaltung

a)



Ernährungssicherung

b)





1. Reduzierungsziele für Neuversiegelung (Maßnahme gegen Flächenverbrauch)
2. Flächenzertifikatehandel (rechtswiss. Vorschlag)
3. Natur-Flächenbedarfsgesetz (Koalitionsvertrag, Z 698 f.):

„Wir erleichtern in einem Naturflächenbedarfsgesetz die Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die Vernetzung von Ausgleichsmaßnahmen (Biotopverbund).“

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)

Potenziale und naturschutzfachliche Wirkungen von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlich genutzten Moorböden

Dietmar-Mehl, Janette-Iwanowski, Timo-Zeimet,
Bodo-Degen, Conny-Mehl, Anne-Breznikar, Sabine-
Schlacke, Eva-Linde, David-Plattner und Georgia-Erd-
mann

BfN-Schriften
Nr. 1
202x



Moor-PV als Mehrgewinnstrategie

- EE-Ausbau
- Schaffung wirtschaftlich sinnvoller Nutzungsmöglichkeiten für wiedervernässte Moorböden
- Ggf. positive Effekte für Habitate durch Verschattung, Schutz vor Wettereinflüssen, Beeinflussung des Kleinklimas
- **Aber:** Steuerung und Einzelfallbetrachtung erforderlich



Mehrfachnutzung in der RED III (EU) 2023/2413

➤ Erwägungsgrund 27

- **Mehrfachnutzung** von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien (...) verringert die Einschränkungen für die Land-, Binnengewässer- und Seenutzung
- **Raumplanung** wesentliches Instrument, um Synergien frühzeitig zu ermitteln und zu steuern

➤ Art. 15b Abs. 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.**“

§ 7 Abs. 1 Satz 2 ROG: „§ 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne“

(1) (...) „Es kann festgelegt werden, dass bestimmte Flächen des Planungsraums einschließlich Gebietsausweisungen nach Absatz 3 **für mehrere miteinander vereinbare Nutzungen und Funktionen vorgesehen werden (Mehrfachnutzung); (...)**“



- ⇒ Bislang existiert **keine ziel-übergreifende Koordination** 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**.
- ⇒ **Stärkung einer multifunktionalen Mehrfachflächennutzung** erforderlich.
- ⇒ Richtige **Steuerungsebene ist die Raumordnung**.
- ⇒ **Rechtlicher Ansatzpunkt im ROG vorhanden, BauGB fehlt**
- ⇒ **Verankerungen in Leitidee und instrumentell fehlen**



Vertiefende Literatur

- *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*: Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Stellungnahme 2024.
- *Schlacke* (Hrsg.): Multifunktionalität von Flächen – Tagungsband des Symposiums des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster, November 2023.
- *Schlacke/Plate*: Multifunktionale Flächennutzung: Potentiale und Grenzen des Raumordnungsrechts, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2024, S. 323 ff.
- *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*: Biodiversität: Jetzt dringend handeln für Natur und Mensch, Politikpapier Nr. 13, 2024.



Sabine Schlacke // Landwende im Anthropozän

Das Gutachten kann auf der WBGU Webseite
als PDF heruntergeladen bzw.
kostenlos bestellt werden:
www.wbgu.de

Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht

UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Wissen lockt. Seit 1456



- Begleitung und Weiterentwicklung des deutschen, europäischen und internationalen Energie-, Umwelt- und Seerechts in Forschung, Lehre und wissenschaftlicher Politikberatung



INSTITUT FÜR
ENERGIE-, UMWELT-
UND SEERECHT
(IfEUS)



Wissen
lockt.
Seit 1456



Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht

<https://rsf.uni-greifswald.de/forschung/forschungsschwerpunkte/ifeus/>



Ernst-Lohmeyer-Platz 1
17489 Greifswald



ls-schlacke@uni-greifswald.de



+49 3834 420 2100

