

Landtag Mecklenburg-Vorpommern

8. Wahlperiode

Wirtschaftsausschuss

Stellungnahme

von Prof. Dr. Sabine Schlacke,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Greifswald

zur

öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses am 22. Februar 2024

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes
(LPIG)**

- Drucksache 8/3387 -



Universität Greifswald, Recht und Staat, Prof. Dr. Schlacke, 17487 Greifswald

Rechts- und Staats-
wissenschaftliche
Fakultät

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

Prof. Dr. iur. Sabine Schlacke

Telefon: +49 3834 420 2100

19.02.2024

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG)
– **Drucksache 8/3387** –
am 22. Februar 2024 um 15:30 Uhr
im Plenarsaal des Schweriner Schlosses

Die nachfolgende Stellungnahme bewertet den Gesetzentwurf hinsichtlich der Stärkung des Ausbaus erneuerbarer Energien in Mecklenburg-Vorpommern (Frage 1) aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. Zum Teil wird auch auf weitere Fragen des umfangreichen Katalogs Bezug genommen.

Neben Anpassungen des Landesplanungsgesetzes an aktuelle Änderungen des Raumordnungsgesetzes des Bundes bezweckt der vorgelegte Gesetzentwurf, die Vorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) umzusetzen.

A. Bewertung der Kernregelung: § 9a LPIG-E – Umsetzung des WindBG

Kernregelung des Gesetzentwurfs ist § 9a LPIG-E. Diese Vorschrift setzt die Vorgaben des WindBG im Hinblick auf Zuständigkeiten (regionale Planungsträger), Rechtsinstrument (regionale Raumentwicklungsprogramme) und Typus der Sicherung der Windenergiegebiete (durch Vorranggebiete) um. Zusätzlich enthält die Vorschrift Flexibilitätsmechanismen, um von der starren, auf alle regionalen Planungsverbände gleichmäßig verteilten Ausweisungsquote abzuweichen.

Insgesamt ist das LPIG M-V eine sehr geeignete Ebene, um den Verpflichtungen des Bundesgesetzgebers nachzukommen und die Flächenbeitragswerte für den Windenergieausbau für die Regionalplanung verbindlich zu regeln. Die regionalen Planungsverbände können durch Festlegung von Zielen der Raumordnung in Form von Vorranggebieten entsprechende Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Abs. 1 WindBG festlegen, die andere Planungsträger wiederum binden.

Im Einzelnen ist § 9a LPIG-E wie folgt zu bewerten:

I. **Delegation der Flächenbeitragswerte auf regionale Planungsverbände bundesrechtskonform, transparent und rechtssicher**

Nach § 9a Abs. 1 LPIG-E obliegt es den regionalen Planungsverbänden, die notwendigen Flächen für die Erreichung der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG auszuweisen. **Dies ist eine sachgerechte und klare Zuständigkeitszuweisung.**

Nach § 9a Abs. 2 LPIG-E sollen 1,4 Prozent bis zum 31.12.2027 und 2,1 Prozent bis zum 31.12.2027 der Regionsfläche als Windenergiegebiete ausgewiesen werden (regionale Teilflächenziele). Damit wählt der Gesetzentwurf die zweite nach § 3 Abs. 2 S. 1 WindBG eröffnete Variante der Umsetzung der Flächenbeitragswerte: Das Land stellt durch eine verbindliche Festlegung regionaler Teilflächenziele durch Änderung des LPIG M-V sicher, dass die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch regionale Planungsträger ausgewiesen werden (Nr. 2). Es ist bei dieser Variante nunmehr Aufgabe der Träger der Regionalplanung, die ihnen gleichmäßig zugewiesenen Flächenbeitragswerte durch entsprechende Ausweisungen durch Ziele der Raumordnung zu erreichen. Andere Länder – wie etwa Nordrhein-Westfalen – haben von der 1. Variante (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WindBG) Gebrauch gemacht und setzen die Flächenbeitragswerte etwa durch Änderung des Landesentwicklungsplans um (s. LEP NRW, Vorlage 18/2070, Drucksache 18/7443).

Die Umsetzung der Flächenbeitragswerte auf einer ersten Stufe durch landesgesetzliche Zuweisung von Teilflächenzielen an die regionalen Planungsträger ist nach dem WindBG zulässig. Sie ist ferner zu begrüßen, da sie transparent und leicht zugänglich ist sowie für die Träger der Raumordnung und sonstige Betroffene Rechtssicherheit bietet.

Der Gesetzentwurf wählt eine gleichmäßige, d.h. identische Verteilung der Teilflächenziele auf die Planungsregionen. **Da nach der Gesetzesbegründung (Drs. 8/3389, S. 20) in ausreichendem Umfang in jeder Planungsregion Potenzialflächen zur Verfügung stehen, erscheint die gleichmäßige Verteilung der Teilflächenziele auf die regionalen Planungsverbände eine sachgerechte Entscheidung zu sein.**

Die Planungsregionen *können* die Flächenbeitragswerte auch überschreiten: Dies eröffnet explizit **§ 9a Abs. 2 S. 2 LPIG-E**. Ob die regionalen Planungsverbände, wie es in der Begründung heißt, jeweils „mehr Flächen in das Verfahren als die im Ergebnis zu erbringenden Flächenbeitragswerte in das Verfahren einbringen“ werden, ist wohl eine Prognose, die darauf beruht, dass sich die Planungsträger Alternativstandorte vorhalten wollen. **Allerdings sollte in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass ein Überschreiten der Flächenbeitragswerte im Entwurf des oder verabschiedeten Regionalplan keine Verpflichtung ist, die sich aus dem Gesetzentwurf ergibt, um Widersprüche zum Gesetz zu vermeiden.**

II. Flexibilität durch Flächenüberhang und vertragliche Regelungen begrüßenswert, Verfahrensverzögerungen vermeiden

Falls der jeweilige Flächenbeitragswert von einer Region nicht ausgewiesen werden kann, so eröffnet **§ 9a Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 3 LPIG-E** den regionalen Planungsverbänden die Möglichkeit, von der gleichmäßigen und starren Zuteilung der Flächenbeitragswerte abzuweichen. Sie erhalten das Recht, ihre Teilflächenziele zu überschreiten, wenn andere Planungsverbände sich vertraglich verpflichtet haben, entsprechend die fehlende Flächenausweisung zu kompensieren. **Dieser innovative Flexibilitätsmechanismus ist ebenfalls zu begrüßen, da er auf der bereits vorhandenen rechtlichen Grundlage des § 20a Abs. 2 LPIG M-V vertraglich gut umsetzbar ist.** Dies ist auch bundesrechtlich eröffnet (§ 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG).

Auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die rechtliche Zulässigkeit der öffentlich-rechtlichen Verträge sind in § 9a Abs. 3 LPIG-E klar und nachvollziehbar geregelt. Allein die **Gefahr der Verzögerung** der Ausweisungen von Windenergiegebieten in den regionalen Raumentwicklungsprogrammen **aufgrund von möglicherweise langandauernden Vertragsverhandlungen zwischen den regionalen Planungsverbänden sollte gesehen und möglichst durch zügige Potentialanalysen und Planungsaktivitäten vermieden werden.**

Insoweit ist die **Frist (6 Monate) für die Genehmigung durch die oberste Landesplanungsbehörde in § 9a Abs. 9 S. 2 LPIG-E zu begrüßen**, da sie Verzögerungen und das nicht rechtzeitige Erreichen der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG zu vermeiden hilft sowie einen noch ausreichenden Spielraum zur Fehlerbehebung eröffnet.

III. Doppel- und Mehrfachnutzung von Windenergie-Vorrangflächen durch Konkretisierung stärken

Gemäß **§ 9a Abs. 4 S. 1 LPIG-E** soll die Ausweisung der Flächen zugunsten der Windenergie als Vorranggebiete ausgewiesen werden. Vorranggebiete sichern nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG die Durchsetzung bestimmter raumbedeutsamer Funktionen oder Nutzungen gegenüber anderen raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen in dem Gebiet, die ausgeschlossen sind, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Insgesamt sichert der LPIG-E mit dieser Regelung den regionalen Planungsverbänden die Möglichkeit, den Windenergieausbau räumlich zu steuern und zwar im Sinne einer Positivplanung und nicht – wie bisher – im Sinne einer Negativplanung, die in erster Linie auf die Ausweisung von Ausschlussflächen für Windenergie zielte. Dieser Paradigmenwechsel im Bereich der Flächenausweisung für Windenergieanlagen ist bundesrechtlich durch das WindBG vorgegeben und liegt nicht in der Hand des Landes. Durch die rechtzeitige Ausweisung von Windenergiegebieten als Vorranggebiete stellen die regionalen Planungsträger sicher, dass außerhalb der Vorranggebiete Windenergieanlagen gemäß § 249 Abs. 2 BauGB nicht privilegiert sind und den Zulassungsanforderungen eines sonstigen Vorhabens gemäß § 35 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB unterliegt. Eine Windenergieanlage wird regelmäßig einen öffentlichen Belang (z.B. Naturschutz) beeinträchtigen und insoweit bauplanungsrechtlich unzulässig sein. Wenn allerdings die Flächenbeitragswerte nicht erreicht werden, entfällt die Steuerungswirkung, und Windenergieanlagen sind auch außerhalb von Vorranggebieten privilegierte Vorhaben und setzen sich dann regelmäßig durch (Sanktion des § 249 Abs. 7 S. 1 BauGB).

§ 9a Abs. 4 S. 2 LPIG-E bezweckt, eine Doppel- oder Mehrfachnutzung der Windenergie-Vorrangflächen für andere Funktionen und Nutzungen zu eröffnen. Fläche ist – wie auch der Boden – eine endliche Ressource, mit der der Mensch sparsam umgehen muss, um sich seine Lebensgrundlagen zu erhalten. Nach einer Studie des Thünen-Instituts (Osterburg et al., Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Thünen Working Paper 224, 2023, abrufbar unter: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf) werden Flächennutzungskonkurrenzen zukünftig faktisch zunehmen, etwa durch den Straßenausbau, die Schaffung neuen Wohnraums, die Bekämpfung des Klimawandels durch erneuerbare Energien und Bekämpfung des Biodiversitätsverlustes

durch Unterschutzstellung, Renaturierung und Wiedervernässung von Mooren. Schätzungsweise könnte damit ein Rückgang um mehr als 300.000 ha landwirtschaftlicher Flächen bis 2030 verbunden sein. Die zunehmenden Flächeninanspruchnahmen verstärken die ohnehin bestehenden Flächennutzungskonkurrenzen. Das Thünen Institut empfiehlt, Nutzungsansprüche künftig stärker gegeneinander abzuwägen und Synergien und Mehrfachnutzungen von Flächen soweit wie möglich zu realisieren (s. auch Studie des Thünen-Instituts, S. 73 ff.). Insoweit ist die Eröffnung der **Mehrfachnutzung von Flächen, die mit einem Vorrang für Windenergie überplant sind, sehr begrüßens- und empfehlenswert, um Flächennutzungskonkurrenzen und -verbrauch zu vermeiden oder zu minimieren.**

Die Voraussetzung für eine Mehrfachnutzung, d.h. Kombination der Windenergienutzung auf der Fläche mit anderen Nutzungen und Funktionen, ist gemäß § 9a Abs. 4 S. 2 LPlG-E, dass „der Vorrang „nicht erheblich beeinträchtigt“ wird. Dass diese Voraussetzung wichtig und richtig ist, ergibt sich aus dem Ziel des § 9a LPlG-E, der die Erreichung der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG bezweckt. Die Anrechenbarkeit eines Vorranggebiets soll nicht durch die Zulassung einer oder mehrerer weiterer Nutzungen auf derselben Fläche gefährdet werden. Allerdings erläutert die Gesetzesbegründung nicht näher, wann die Schwelle einer erheblichen Beeinträchtigung überschritten ist. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff kann in der Praxis zu erheblichen Verunsicherungen und letztlich dazu führen, dass eine Doppel- oder Mehrfachnutzung nicht ausgewiesen wird. **Deshalb sollte präzisiert werden, wann die Schwelle zur erheblichen Beeinträchtigung im Sinne des § 9a Abs. 4 S. 2 LPlG-E überschritten wird.** Das ist in erster Linie anzunehmen, wenn die Doppel- oder Mehrfachnutzung dazu führt, dass der Flächenbeitragswert mit der Vorrangausweisung nicht mehr erreicht wird. Das WindBG enthält hierfür keine Anhaltspunkte. Im Zweifel fehlt es an einer Anrechenbarkeit. Dies kann der Fall sein, wenn sich eine Windenergieanlage – obwohl sie auf einer Vorrangfläche errichtet oder repowert werden soll – im Einzelfall gegenüber etwa einer Photovoltaikanlage nicht durchsetzt. Dieser Gefahr kann durch Befristungen oder Bedingungen der Zulassung oder der Zielausweisung begegnet werden.

In der Gesetzesbegründung werden für Mehrfachnutzungen Regelbeispiele aufgelistet, die nicht abschließend sind. Es **sollte der typische Fall der Photovoltaikanlagen explizit und nicht nur „erneuerbare Energien“ erwähnt werden**, um hier keine Unsicherheit zu hinterlassen. **Auch sollte die Wiedervernässung von Böden** – da für Mecklenburg-Vorpommern von besonderer Relevanz – regelbeispielhafte Erwähnung finden.

Die in § 9a Abs. 4 S. 2 Hs. 2 LPLG-E erwähnten **Sicherungsinstrumente** sind grundsätzlich für eine Doppelnutzung sachgerecht. Allerdings ist höchst fraglich, ob der neben raumordnerischen Verträgen im Klammerzusatz genannte „städtebauliche Vertrag“ für raumordnerische Verträge zwischen regionalen Planungsverbänden Anwendung findet. Nach § 11 BauGB können städtebauliche Verträge zwischen Gemeinden geschlossen werden. Ggf. ist dieses Beispiel zu streichen.

Die Gesetzesbegründung suggeriert ferner, dass diese Sicherungsinstrumente für eine Genehmigung der Ausweisung im Sinne einer Doppel- oder Mehrfachnutzung „erbracht werden *müssen*“ (Drs. 8/3387, S. 21). Diese Verpflichtung ist mit dem Begriff „kann“ im Gesetzentwurf allerdings nicht zu vereinbaren. Die Begründung sollte entsprechend angepasst werden.

IV. Rotor-außerhalb-Flächenregelung und Verbot der Höhenbegrenzung begrüßenswert

Begrüßenswert ist ferner, die Rotor-außerhalb-Flächenregelung und Verbot der Höhenregelung in § 9a Abs. 6 und 7 LPIG-E. Sie erfüllt die Vorgaben des WindBG, setzt klare Voraussetzungen für die Vorranggebietsausweisung und führt zur Rechtssicherheit in der Planungspraxis der regionalen Planungsverbände.

V. Selbsteintrittsrecht der obersten Landesplanungsbehörde zulässig und begrüßenswert

Zur Vermeidung der nicht zeitgerechten Erreichung der Flächenbeitragswerte dient auch das **Selbsteintrittsrecht** der obersten Landesplanungsbehörde nach § 9a Abs. 10 S. 1 LPIG-E. Dieses Selbsteintrittsrecht steht nicht im Widerspruch zum ROG. Selbst wenn es im Widerspruch zum ROG stünde, so könnte das Land hiervon abweichen. Insgesamt schafft das Selbsteintrittsrecht einen Anreiz für die regionalen Planungsverbände, ihre Flächenneuausweisungen rechtzeitig bei der obersten Planungsbehörde zwecks Genehmigung einzureichen.

B. Anpassung an ROG begrüßenswert; Regelungstechnik bedingt anwendungsfreundlich

Der Gesetzentwurf zielt ferner darauf, notwendige Anpassungen an die aktuelle Fassung des ROG vorzunehmen. Dies ist grundsätzlich begrüßenswert. Die Regelungstechnik, die der Gesetzentwurf hier wählt, besteht darin, sämtliche bereits im ROG genannten Vorschriften nicht nochmals im LPIG zu wiederholen. Das soll der Rechtsklarheit, Vereinfachung und Deregulierung dienen.

Für diese Regelungstechnik spricht, dass sie das LPIG deutlich schlanker werden lässt und ergänzende sowie vom ROG abweichende Regelungen für den Normanwender rasch erkennbar sind. Wenn eine solche Regelungstechnik angewandt wird, dann sollte sie konsequent durchgehalten werden, was

vorliegend nicht immer der Fall ist. Ansonsten kommt es zu Rechtsanwendungsschwierigkeiten und -defiziten.

Gegen eine solche Regelungstechnik spricht, dass sie für den Rechtsanwender – insbesondere wenn es sich um Nichtjuristinnen und Nichtjuristen etwa in regionalen Planungsverbänden oder Kommunalbehörden handelt – nicht sehr tauglich ist. Sie bedingt, dass bei der Rechtsanwendung immer zwei Gesetze parallel herangezogen und die entsprechenden Vorschriften und rechtlichen Vorgaben puzzleartig zusammengefügt werden müssen. So hat der Landesgesetzgeber in M-V sein Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) auch nicht auf die Vorschriften verkürzt, die schon im Bundes-VwVfG enthalten sind und auf einen Verweis auf das VwVfG verzichtet. Den potentiellen Anwendungsschwierigkeiten kann vorliegend indes mit einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift entgegengewirkt werden. Allerdings könnte dies sogleich transparenter und rechtssicherer durch die vollständige Beibehaltung aller relevanten Vorschriften im LPIG M-V erfolgen.

C. Mehrfachnutzung von Flächen über § 9a Abs. 4 S. 2 LPIG-E hinaus stärken

Der Gesetzentwurf zeigt kaum eigenständige Akzentuierungen gegenüber dem Bundesrecht, die aufgrund von Öffnungsklauseln oder dem Abweichungsrecht der Länder (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG) gegenüber dem ROG möglich und zulässig wären.

Angesichts des zukünftig sich erhöhenden Drucks auf die Fläche und der Flächenkonkurrenzen wäre vor allem eine synergistische, multifunktionale Flächennutzung und -ausweisung von Nöten. Sie ist zwar weder nach dem ROG noch nach dem geltenden LPIG M-V verboten, findet allerdings in der Planungspraxis kaum oder keine Anwendung. Dies liegt daran, dass Begriffe wie „Multifunktionalität“ und „Mehrfachnutzung“ dem ROG und dem LPIG M-V bislang fremd sind. Die Planungspraxis zielt in erster Linie darauf, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen bzw. einzelne Nutzungen zu sichern, also eine monofunktionale Flächennutzung zu gewährleisten. Das wird zwar durch § 9a Abs. 4 S. 2 LPIG-E mit Blick auf die Windenergienutzung ein wenig geändert. Der Begriff der Mehrfachnutzung taucht im Gesetz indes nicht auf und wird lediglich von der Gesetzesbegründung erwähnt, allerdings nicht definiert.

Nicht nur aus tatsächlicher Perspektive wird eine Mehrfachnutzung von Flächen immer erforderlicher: Auch die Richtlinie (EU) 2023/2413 vom 18.10.2023 (RED III, ABl. L 31.10.2023, S. 1) greift diesen Terminus auf (freilich ohne ihn zu definieren), indem die Mitgliedstaaten zur Begünstigung von Mehrfachnutzung der Gebiete, mit denen die Zielsetzung der EE-Richtlinie erreicht werden sollen, verpflichtet werden: Erwägungsgrund 27: „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 Seenutzung erleichtern, sofern die unterschiedlichen Nutzungsarten und Tätigkeiten miteinander kompatibel sind und nebeneinander bestehen können.“; Art. 15b: „(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.“

Neue Aufgabe der Raumordnung ist es angesichts tatsächlicher und rechtlicher Erfordernisse, eine Mehrfachnutzung zu steuern und zu begünstigen.

Eine Mehrfachnutzung der Fläche, die durch die Raumordnung gesteuert wird, verfolgt folgende Ziele:

- Nutzungs- und Schutzinteressen auf derselben Fläche verstärkt zu verwirklichen, um gleichzeitig Klimaschutz, insbesondere die Energiewende durch erneuerbare Energien, zu befördern, und Biodiversitätsverlust entgegenzuwirken sowie
- den Nutzungsdruck auf die Fläche zu verringern und damit zugleich andere Nutzungen, wie etwa landwirtschaftliche Nutzung ausreichend zu ermöglichen und zugleich den Schutz des Freiraums zu erhöhen.

Um einer Begünstigung von Mehrfachnutzungen der Fläche, die die EU bereits für Erneuerbare-Energien-Anlagen durch die mitgliedstaatliche Raumplanung einfordert, gerecht zu werden, sollte das Landesplanungsgesetz ergänzt werden um

1. ein Leitbild der multifunktionalen Flächennutzung und
2. einen neuen Gebietstypus „Multifunktionsgebiete“.

Ein Leitbild der multifunktionalen Flächennutzung könnte die Planungspraxis beeinflussen und zu einem Bewusstseinswandel beitragen. Dieses Leitbild ließe sich durch eine Verankerung im (noch) geltenden § 1 Abs. 1 LPlG M-V verankern:

„§ 1

Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung

(1) Raumordnung und Landesplanung als Aufgabe des Landes beinhalten,

1. eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, die den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, historischen, ökologischen und landschaftlichen Erfordernissen der nachhaltigen **und multifunktionalen** räumlichen Entwicklung des Landes

Rechnung trägt; dazu zählt auch die Ausweisung geeigneter Gebiete zur Steuerung privilegierter Vorhaben im Außenbereich, (...)“.

Begründung: Das bisherige Raumordnungsrecht steht einer multifunktionalen Flächennutzung nicht entgegen. Um die Planungspraxis zu ändern sowie eine Umsetzung des neuen EU-Rechts zu gewährleisten, sollte das Leitbild der Raumordnung im LPlG M-V durch einen multifunktionalen Ansatz ergänzt werden. Unter multifunktionaler Flächennutzung wird eine zeitgleiche Doppel- oder Mehrfachnutzung einer Fläche verstanden.

Zwar könnte auch der Begriff der „nachhaltigen“ Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 LPlG M-V im Sinne einer Mehrfachnutzung interpretiert werden. Das Leitbild der Nachhaltigkeit, das mehrdimensional durch gleichzeitige und gleichberechtigte (Mit-)Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange bei staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungen gekennzeichnet ist, ist unter Wahrung der Interessen künftiger Generationen in § 1 Abs. 2 ROG verankert. Danach sind die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen (Schlacke, Umweltrecht, 9. Aufl., 2023, § 2 Rn. 2). Dieses Nachhaltigkeitsleitbild deckt die multifunktionale Flächennutzung bei weiter Auslegung zwar mit ab. Allerdings findet eine solche Interpretation bislang weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum einen Widerhall, so dass auch die Planungspraxis bislang „nachhaltig“ nicht im Sinne einer Mehrfachnutzung interpretiert und dies als Leitvorstellung der Raumordnung versteht. Eine Verankerung eines Leitbilds der multifunktionalen Mehrfachnutzung von Flächen würde auch den jüngsten EU-Vorgaben Rechnung tragen und diese umsetzen.

Eine Verankerung der multifunktionalen Flächennutzung als Leitvorstellung der Raumordnung könnte schließlich auch eine Zielabweichung im Einzelfall gemäß § 5 LPlG M-V zugunsten einer multifunktionalen Flächennutzung befördern.

Ferner könnte ein eigener Gebietstypus „Multifunktionsgebiete“ eine Mehrfachnutzung der Fläche begünstigen. Dieser könnte durch Ergänzung des § 4 Abs. 9 LPlG M-V gesetzlich verankert werden.

„§ 4

Raumentwicklungsprogramme

(...)

(9) Festlegungen in Raumentwicklungsprogrammen können auch Gebiete bezeichnen,

(...)

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

Begründung: Mehrfachnutzungen von Flächen werden durch die Einführung eines neuen Gebietstypus, der sog. Multifunktionsgebiete, begünstigt. Multifunktionsgebiete bezwecken die Kombination raumbedeutsamer Funktionen oder Nutzungen untereinander sowie ggf. mit nicht raumwirksamen Funktionen und Nutzungen in diesem Gebiet, um einer nachhaltigen Nutzung des Raumes Rechnung zu tragen.

Die wichtigsten Steuerungsinstrumente des Raumordnungsrechts, die Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, werden durch diese Gebietskategorie ergänzt und flankiert, nicht ersetzt. Mittels eigenständiger Gebietskategorie kann der neuen Leitvorstellung einer multifunktionalen Flächennutzung ausreichend Rechnung getragen und eine multifunktionale Flächennutzung begünstigt werden. Sie kann erheblich zu einem Wandel der Planungspraxis beitragen. Die Einführung eines sog. multifunktionalen Gebiets hat das Ziel, dass Träger der Raumordnung spezifisch die Kombination von raumbedeutsamen Nutzungen untereinander sowie mit nicht raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen des Raumes kombinieren können, um Mehrgewinne etwa für Klima- und Biodiversitätsschutz oder auch die Ernährungssicherung zu erreichen. Um zu verhindern, dass dem ebenfalls als Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 1 LPlG M-V verankerten Nachhaltigkeitsprinzip durch Festlegungen multifunktionaler Gebiete entgegengewirkt wird (z.B. durch Kombination von Verkehrs- und Siedlungsflächen im Freiraum), steht die multifunktionale Flächenfestlegung unter dem Vorbehalt der Nachhaltigkeit. Angesichts der in der Planungspraxis aktuell erst in Ansätzen erkennbaren Tendenz zu Kombinationsfestlegungen zugunsten z.B. von Windenergie- und Photovoltaikanlagen kann durch die rechtliche Ausformulierung eines neuen Gebietstypus Rechtssicherheit gewährleistet und neue Kombinationen in der Praxis angestoßen werden. Hierdurch könnte die bisher umstrittene Überlagerung von Vorranggebieten gelöst werden und der grundsätzliche Gedanke der Positivplanung gestärkt werden.

Die vorliegend vorgeschlagene und über § 9a Abs. 4 S. 2 LPlG-E hinausgehende Stärkung und Begünstigung einer Mehrfachnutzung der Fläche durch Verankerung eines Leitbilds und neuen Gebiets-typus kann bei der im aktuellen Entwurf vorgeschlagenen Kürzung des Landesplanungsgesetzes auf die das ROG ergänzenden Vorschriften nur schwerlich gelingen. Denn der Gesetzentwurf enthält die bisherigen § 1 Abs. 1 und § 4 Abs. 9 LPlG M-V nicht mehr. Hier zeigt sich, dass die aktuelle Regelungstechnik (siehe oben B.) dazu führt, dass innovative, das Landesplanungsrecht fortentwickelnde Ansätze kaum noch möglich sind. Der Landesgesetzgeber nimmt sich damit in gewisser Weise selbst die Innovationskraft, das Raumordnungsrecht im föderalen System quasi von unten, von Seiten eines Landes mit neuen Impulsen zu versehen.