

Das Landschaftsbild im landschaftspflegerischen Begleitplan am Beispiel von Energieversorgungsleitungen, Sendemasten der Bundespost sowie Windkraftanlagen

Enno Heidtmann

Die folgenden Ausführungen sollen die Aufgaben einer obersten Naturschutzbehörde beleuchten, ihrem Auftrag gerecht zu werden, im Rahmen der Eingriffsregelung den Funktionen des Landschaftsbildes zur Umsetzung zu verhelfen. Vor dem Hintergrund der bestehenden Gesetzesregelungen und Verfahrensvorschriften in Nordrhein-Westfalen sowie der Ableitung praktischer Folgerungen aus einer Theorie der Landschaftsästhetik werden die generellen und abstrakten Lösungsansätze am Beispiel von Energieversorgungsleitungen, Sendemasten der Bundespost und Windkraftanlagen dargestellt.

Zunächst sei einmal darauf hingewiesen, daß die Eingriffsregelung genauso wie das Verordnungs- und die Landschaftsplanung als Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verstehen ist. Über das Verordnungs- und die Landschaftsplanung hinaus hat die Landschaftsplanung zum Beispiel die Aufgabe, nicht mehr nur ausschnittsweise, sondern flächendeckend die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie in den §§ 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sowie des Landschaftsgesetzes (LG) festgesetzt sind, umzusetzen. Der kommunale Landschaftsplan Nordrhein-Westfalen gilt dabei als das zentrale Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Er ist als eigenständiger, rechtsverbindlicher Fachplan angelegt und wird von den Kreisen und kreisfreien Städten, den Trägern der Landschaftsplanung, als Satzung beschlossen. Damit wird der politische Charakter des Landschaftsplanes, der in einem demokratisch abgesicherten, der Bauleitplanung entsprechenden Verfahren aufzustellen und zu genehmigen ist, deutlich. Der Landschaftsplan stellt behördenverbindliche Entwicklungsziele dar und trifft allgemeinverbindliche Schutzfestsetzungen und ist von daher in das System der räumlichen Planungen einzuordnen. Beachtungspflichten und gegenseitige Wechselwirkungen zwischen dem Gebietsentwicklungsplan, der gleichzeitig Landschaftsrahmenplan ist, der Bauleitplanung und der Fachplanung sind deshalb in Nordrhein-Westfalen geregelt. Anders als bei der als Angebotsplanung angelegten Bauleitplanung ist der Landschaftsplan

in Nordrhein-Westfalen nicht nur Sicherungsinstrument für die zu treffenden Schutzausweisungen, sondern gleichzeitig Umsetzungsprogramm für den Träger der Landschaftsplanung. Der Landschaftsplan ist somit das Instrument, das die Durchsetzung der fachpolitischen Entwicklung der derzeitigen und zukünftigen Ansprüche des Naturschutzes und der Landschaftspflege an den Raum formuliert und rechtlich fixiert.

Dieses Ziel wird von der Eingriffsregelung nicht verfolgt. Vielmehr wird über die Eingriffsregelung die Beteiligung der Landschaftsbehörde bei Planungen und Entscheidungen Dritter sichergestellt. Sie ist auf die Vermeidung bzw. Verminderung von Nebenwirkungen auf Natur und Landschaft ausgerichtet, die sich durch Eingriffe in Natur und Landschaft ergeben können. Insoweit ist die Eingriffsregelung als fachpolitisches Abwehrinstrument zu verstehen, das, wenn Beeinträchtigungen nicht zu verhindern sind, die Sicherung des Status quo in Natur und Landschaft zu gewährleisten hat. Die Eingriffsregelung beruht auf dem Verursacherprinzip, das als Kostenzurechnungsgrundsatz der Makro-Ökonomie entstand. Anstelle der Kostenbilanzierung ist nach den Vorschriften der Naturschutzgesetze eine "Funktionsbilanzierung" vorgeschrieben. Dies erfolgt im landschaftspflegerischen Begleitplan bzw. im Fachplan, der Voraussetzung für die behördliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung oder sonstige Entscheidung bzgl. einer Eingriffsmaßnahme ist.

Wenn auch die Eingriffsregelung wie der Landschaftsplan als Instrument des Naturschutzes im Rahmen der räumlichen Planung einzuordnen ist, und insoweit als gesellschaftlicher Prozeß der politischen Willensbildung unterliegt, so handelt es sich dennoch um zwei eigenständige Instrumente. Anders als in Fachkreisen häufig postuliert, kann der Landschaftsplan der kommunalen Ebene nicht als abschließende Beurteilungsgrundlage für Eingriffsvorhaben sowie deren Kompensation angesehen werden.

Es ist zwar richtig, daß ein vorliegender Landschaftsplan zur Beurteilung des Ist-Zustandes von Flächen oder Landschaftsräumen herangezogen

werden kann und seine Darstellungen und Festsetzungen wichtige Hinweise zur Gesamtsicht von Natur und Landschaft geben können und insoweit über die Informationen eines ökologischen Fachbeitrages, eines Biotopkatasters, einer Biotoptypenkartierung oder sonstiger Untersuchungen und Gutachten hinausgeht. Es trifft jedoch nicht zu, daß er abschließend eine Beurteilungsbasis für zunächst nicht zu antizipierende Maßnahmen (sowohl zeitlich wie auch von der Art und vom Umfang bestimmt) bietet. Diese gemäß Darlegungslast dem Verursacher auferlegte spezifische Prüfung des Eingriffs des Sachverhaltes ist vielmehr Inhalt des landschaftspflegerischen Begleitplanes. Dieser hat neben der Darstellung und Bewertung der ökologischen und landschaftlichen Gegebenheiten des Raumes die Art und den Umfang des Eingriffstatbestandes zu ermitteln und auch die Entscheidungen offenzulegen, die im Rahmen der Alternativen- und Variantenuntersuchungen wirksam werden. Schließlich sind auch die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen zu erarbeiten.

In Nordrhein-Westfalen gilt die Eingriffsregelung flächendeckend sowohl für den Innen- und den Außenbereich. Neben der allgemeinen Legaldefinition des Eingriffes in Natur und Landschaft ist ein Positivkatalog im LG aufgeführt, in dem die Maßnahmen benannt werden, die kraft unwiderleglicher Vermutung als Eingriff gelten. Auch werden Maßnahmen benannt, die kraft Gesetz nicht als Eingriff in Natur und Landschaft gelten. Betrachtet man sich die im Landschaftsgesetz aufgeführten Maßnahmen, wird deutlich, daß diese Aufzählungen sich nicht allein aus fachwissenschaftlich begründeten Entscheidungen ergeben, sondern teilweise auch durch normative, politisch bestimmte Entscheidungen festgelegt sind.

Auch das Verfahren der Eingriffsregelung ist im LG vorgeschrieben und läßt sich vereinfacht folgendermaßen skizzieren:

1. Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen
2. Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen (gleichwertige und gleichartige Kompensationsmaßnahmen sind am Ort des Eingriffes bzw. in dessen landschaftsräumlichem Zusammenhang durchzuführen)
3. Rangabwägung zwischen der Notwendigkeit/dem Bedeutungsgehalt einer Eingriffsmaßnahme mit der funktionalen Wertigkeit des Raumes und dessen Eingriffsbetroffenheit (Erheblichkeit, Nachhaltigkeit, Ausgleichbarkeit)
4. Festlegung von Ersatzmaßnahmen (über die Ausgleichsmaßnahmen hinaus erforderliche Maßnahmen zur Erhaltung des Status quo nach Eingriffsvornahme, die nicht gleichartig sein müssen und auch räumlich getrennt vom Eingriffsort möglich sind)

5. Möglichkeit der Ersatzgeldzahlung (für zweckgebundene Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege), wenn z.B. Ersatzmaßnahmen aus bestimmten Gründen nicht durchgeführt werden können bzw. durchgeführt worden sind. Das Ersatzgeld ist im Gegensatz zur Ausgleichsabgabe konkret am Betrag der zu erwartenden Kosten für die erforderlichen Ersatzmaßnahmen zu bemessen.

In diesem Zusammenhang sei auf das Problem hingewiesen, das sich aus dem Widerspruch zwischen der rechtlich normativen und fachwissenschaftlich funktionalen Ausfüllung der Ausgleichsmaßnahme ergibt. Da der Ausgleich eines Eingriffes fachlich naturwissenschaftlichen Ansprüchen als Naturalrestitution nicht standhält, wird empfohlen, den Terminus Kompensation für die funktional ineinander übergehenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu verwenden. Dieser unlösbare Widerspruch zwischen dem fachlichen und dem formalen Definitionsgehalt der Ausgleichsmaßnahme kann jedoch für Sachverhalte nicht überbrückt werden, bei denen die Rangabwägung zur Versagung führt.

Im LG sind weiterhin geregelt die generellen Vorschriften für das "Huckepackverfahren", die Benennungsherstellung, die Darlegungslast bzw. die Mindestinhalte des landschaftspflegerischen Begleitplanes. Für genehmigungsfreie Tatbestände, die dennoch als Eingriffe gelten, wurde ein eigenes Verfahren vorgeschrieben, das von der zuständigen Landschaftsbehörde durchzuführen ist.

Es wird darauf hingewiesen, daß den am Verfahren der Eingriffsregelung Beteiligten unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zukommen. So hat der Antragsteller als Verursacher die Darlegungslast zu erfüllen und den landschaftspflegerischen Begleitplan zu veranlassen.

Die verfahrensführende Behörde hat die vorgelegten Unterlagen zu prüfen, zu versenden, das Beteiligungsverfahren durchzuführen, die eingehenden Stellungnahmen auszuwerten und nach Abwägung die Entscheidung zu treffen. Insoweit hat sie auch die Vorschriften der Benennungsherstellung zu erfüllen.

Als am Verfahren Beteiligte kommt es den Landschaftsbehörden, den Naturschutzverbänden und den Landesanstalten bzw. -ämtern zu, die im landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellten Sachverhalte fachlich zu beurteilen und entsprechende Stellungnahmen abzugeben.

Trotz der Vorschriften des Landschaftsgesetzes sowie der zusätzlich für verschiedene Sachverhalte mit Hilfe von Zusammenarbeits-, Beteiligungserlassen und spezifischen Vereinbarungen getroffenen Verfahrensregelungen war das Vollzugsdefizit der Eingriffsregelung bis heute nicht aufzulösen. Das liegt nicht nur in der geringen Akzeptanzbereitschaft der Verursacher sowie einiger

Vertreter der verfahrensführenden Behörden, sondern auch in den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen begründet. Die schwierige Praktikabilität und Handhabbarkeit der Eingriffsregelung wird darüber hinaus mitbestimmt durch die immer noch bestehenden Probleme in der materiellen Beurteilung von Eingriffssachverhalten und einer unbefriedigenden Meinungsvielfalt in der Bewertung verschiedener Sachverhalte selbst in Fachkreisen. Auch die seit Jahren aktiven Diskussionszirkel, Seminare und Arbeitskreise haben es bisher nicht erreicht, die unkoordinierte Meinungs- und Bewertungsvielfalt zu überwinden. Es hat sich gezeigt, daß im Gegensatz zu den formaljuristischen Regelungen die materiell-funktionale Beurteilung von Eingriffen kaum zu abstrahieren, geschweige denn richtig zu normieren ist. Die Vielzahl der Eingriffssachverhalte sowie die Unterschiedlichkeit der Landschaftsräume schaffen eine unüberschaubare Situationsvielfalt, die es erfordert, jeden Fall als Einzelfall zu prüfen. Aber selbst dafür fehlte lange ein fachlich abgesichertes Bewertungsschema, das allgemein anerkannt dazu führt, daß jede Behörde/Stelle, jeder einzelne Bearbeiter zu ein- und demselben Ergebnis kommt. Nur dort, wo aufgrund der inzwischen gewonnenen praktischen Erfahrungen die Verwaltung selbst zu Bewertungsnormen gefunden hat, scheint sich ein "Bewertungsgleichgewicht" einzuspielen.

Auf der Grundlage der Verwertung solcher Erfahrungen sowie unter Heranziehung fachwissenschaftlicher Bewertungskriterien hat der Umweltminister des Landes Nordrhein-Westfalen ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem verfolgt wird, Eingriffe fachlich objektiv zu bewerten, sachlich sowohl qualitativ als auch quantitativ richtige Ableitungen von Kompensationsmaßnahmen zu treffen und deren Ableitung transparent und nachvollziehbar für alle an der Eingriffsregelung Beteiligten darzustellen. Die "Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft" der Arbeitsgemeinschaft ADAM, NOHL, VALENTIN liegen seit 1986 vor und sind den mit der Eingriffsregelung in Nordrhein-Westfalen befaßten Behörden und Stellen mit dem Votum an die Hand gegeben worden, nach den dort dargelegten Grundsätzen sowie orientiert an den darin aufgenommenen Beispielen vorzugehen.

Als methodische Grundlage wurde die Nutzwertanalyse verwendet, die es ermöglicht, über eine Aufgliederung in Teilschritte eine Bewertung sowohl mit Hilfe der Datenverarbeitung vorzunehmen als auch auf manuellem Wege zu erreichen. Die Praxis hat gezeigt, daß die Bewertung der Teilaspekte in Zehnerschritten erfolgen sollte. Die Aggregation der Teilaspekte wird in Verknüpfungsschritten vorgegeben und erläutert. Die Erheblichkeit und Nachhaltigkeit der Eingriffe wird als qualitative Größe über die Funktionsverluste

durch die Eingriffsintensität und deren Beeinträchtigung erfaßt. Quantitativ wird der Eingriffssachverhalt bzw. die Kompensationsnotwendigkeit über die Fläche bestimmt.

Die Erfahrungen mit diesem Gutachten haben bis heute gezeigt, daß keine abschließenden Checklisten für alle bestehenden Eingriffstatbestände abgeleitet werden können, sondern daß vielmehr zur Beurteilung jedes einzelnen Falles eine eigenständig-fachliche Prüfung des Bearbeiters unumgänglich ist. Auf der anderen Seite hat sich gezeigt, daß für kleinere, überschaubare Maßnahmen der vorgeschlagene Ansatz zu kompliziert ist. Damit ist deutlich geworden, daß zwischen dem fachwissenschaftlichen Anspruch einer möglichst sachgerechten Widerspiegelung eines Planungssachverhaltes in einem Bewertungsverfahren und dem Anspruch der Verwaltungspraxis trotz der Vielfalt und Differenziertheit der Realität handhabbare Methoden und Bewertungsschemata an die Hand zu bekommen, immer noch eine große Diskrepanz besteht. Durch den Versuch, die fachwissenschaftlichen Fragen mit Hilfe einer solchen Methode in den Griff zu bekommen, ist erneut deutlich geworden, daß neben den Problemen der materiellen Beurteilung von Sachverhalten die subjektive Parteilichkeit in der Auseinandersetzung um einvernehmliche Lösungen nur durch Einigungsstrategien zu erreichen ist.

Nachdem in den vorherigen Vorträgen die Belange des Naturhaushaltes als Teilaspekt der Eingriffsregelung abgehandelt wurden, will ich an dieser Stelle nur auf die Grundsätze der Landschaftsbildbewertung eingehen, deren Beachtung im Rahmen der Eingriffsregelung bis heute noch weniger erfolgte, als die der Belange des Naturhaushaltes. Bei meinen Ausführungen greife ich neben den Ergebnissen des oben genannten Gutachtens auf einen Vortrag von Dr. Werner NOHL zurück, der im Tagungsband der BFANL und des Instituts für Städtebau Berlin "Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung" 1989 veröffentlicht wurde und die nordrhein-westfälische Methode zur Beurteilung des Landschaftsbildes in einer Kurzfassung darlegt. Daraus sind auch die im weiteren verwendeten Schaubilder entnommen.

Um dem Vorwurf zu begegnen, subjektive Verzerrungen und Fehlbeurteilungen des Landschaftsbildes vorzunehmen, sollte der Forderung entsprochen werden, logisch nachvollziehbare, objektiv meßbare Größen zu dessen Bewertung heranzuziehen. Hierzu sind zunächst die theoretischen Zusammenhänge zwischen dem Objekt Landschaft und seiner Wirkung auf den Akzeptor Mensch darzulegen. Nach diesem Ansatz sind dann die visuellen, auditiven und olfaktorischen Phänomene der Landschaft so zu messen, daß das theoretische Abbild der Wirklichkeit möglichst entspricht. Dabei ist die Erkenntnis, daß das

Landschaftsbild jedoch mehr ist als die Summe der gemessenen Einzelaspekte, die auf diese Weise zu erfassen sind, zu beachten. Die Begriffe Schönheit, Heimat/Orientierung, Erholung/Freizeit, Selbstverwirklichung/Freiheit machen deutlich, daß Landschaft, bezogen auf das Landschaftsbild, ein emotionsbeladener Gegenstand ist, dem neben den objektiven Wertkriterien auch subjektive Faktoren innewohnen. Kann man noch mit den Wertkriterien Vielfalt, Struktur/Relief, Natürlichkeit, Eigenart, Betretbarkeit, Geräusch- und Geruchsspezifika und den Schutzkriterien Seltenheit, Einzigartigkeit, Unersetzbarkeit, Repräsentativität, verallgemeinerbare generelle Bewertungsvorschriften ableiten, so ist deren Wirkung auf den einzelnen Menschen, in Abhängigkeit von seiner Herkunft und seinem Alter, damit allein nicht zu erfassen. Da es jedoch darum geht, Verwaltungsentscheidungen im Sinne des Akzeptors Mensch und damit für den Bürger zu treffen, ist eine der Wirklichkeit entsprechende Beurteilung nur über empirische Untersuchungen und Befragungen bzw. deren Einbeziehung möglich. Das macht deutlich, daß die Beurteilung des Landschaftsbildes immer eine subjektive Komponente behält. Ziel des methodischen Herangehens muß es sein, diesen Sachverhalt weitestgehend zu "verobjektivieren". Vielleicht ist dieser Sachverhalt ein Hinweis dafür, daß der Fachbereich Landschaftspflege, der sich in seinem Selbstverständnis von der Tradition eher den naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen zuordnen läßt, mit diesem gesellschaftswissenschaftlichen Aspekt seiner Aufgaben besonders schwer tut.

Dieser kurz skizzierte theoretische Sachverhalt liegt dem vorgeschlagenen Verfahrensansatz zugrunde, der davon ausgeht, daß sich die Erheblichkeit eines Eingriffes aus dem Intensitätsgrad der Eingriffsmaßnahme und dem Empfindlichkeitsgrad der Landschaft bestimmen läßt. Wie aus der Abbildung 1 hervorgeht, ist der Empfindlichkeitsgrad der Landschaft aus der Summe des ästhetischen Eigenwertes (die mit dem Augensinn feststellbaren Merkmale der Vielfalt und der Annäherung der Landschaft, ihre typische Eigenart, heimatliche Beziehung und symbolische Bedeutung sowie spezifische über die Sinnebene Lärm- und Geruchsbestimmung zu erfassende Größen) der visuellen Verletzlichkeit (Empfindlichkeit gegenüber Eingriffen, Fähigkeit, bauliche Elemente zu "verkräften", die Möglichkeit, solche abzapfen, in Abhängigkeit von der Geländevielfalt, der Elementervielfalt sowie der Vegetationsdichte und des Vegetationsreichtums) und der Schutzwürdigkeit (der normativ bestimmte Wert eines Landschaftsbildtypes, deren historische Entwicklung und deren Bedeutung für Freizeit und Fremdenverkehr) bestimmt.

Die Intensität des Eingriffes nimmt mit dem Ausmaß der untypischen Strukturen zu und bestimmt sich durch die Differenz der Situation vor und nach dem Eingriff.

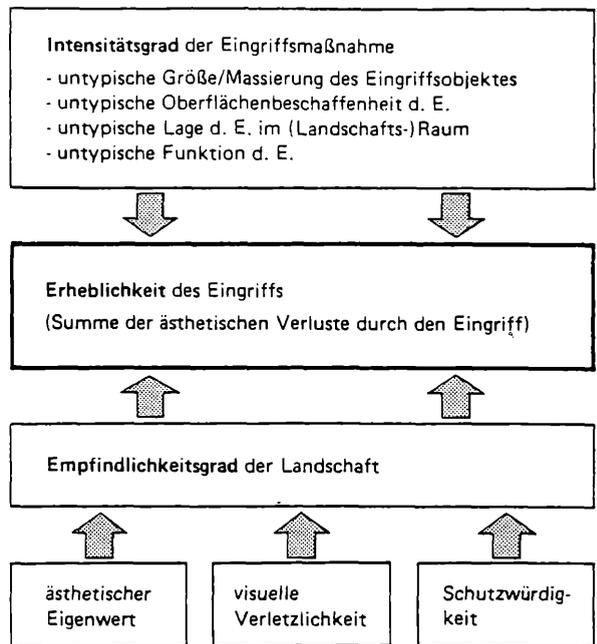


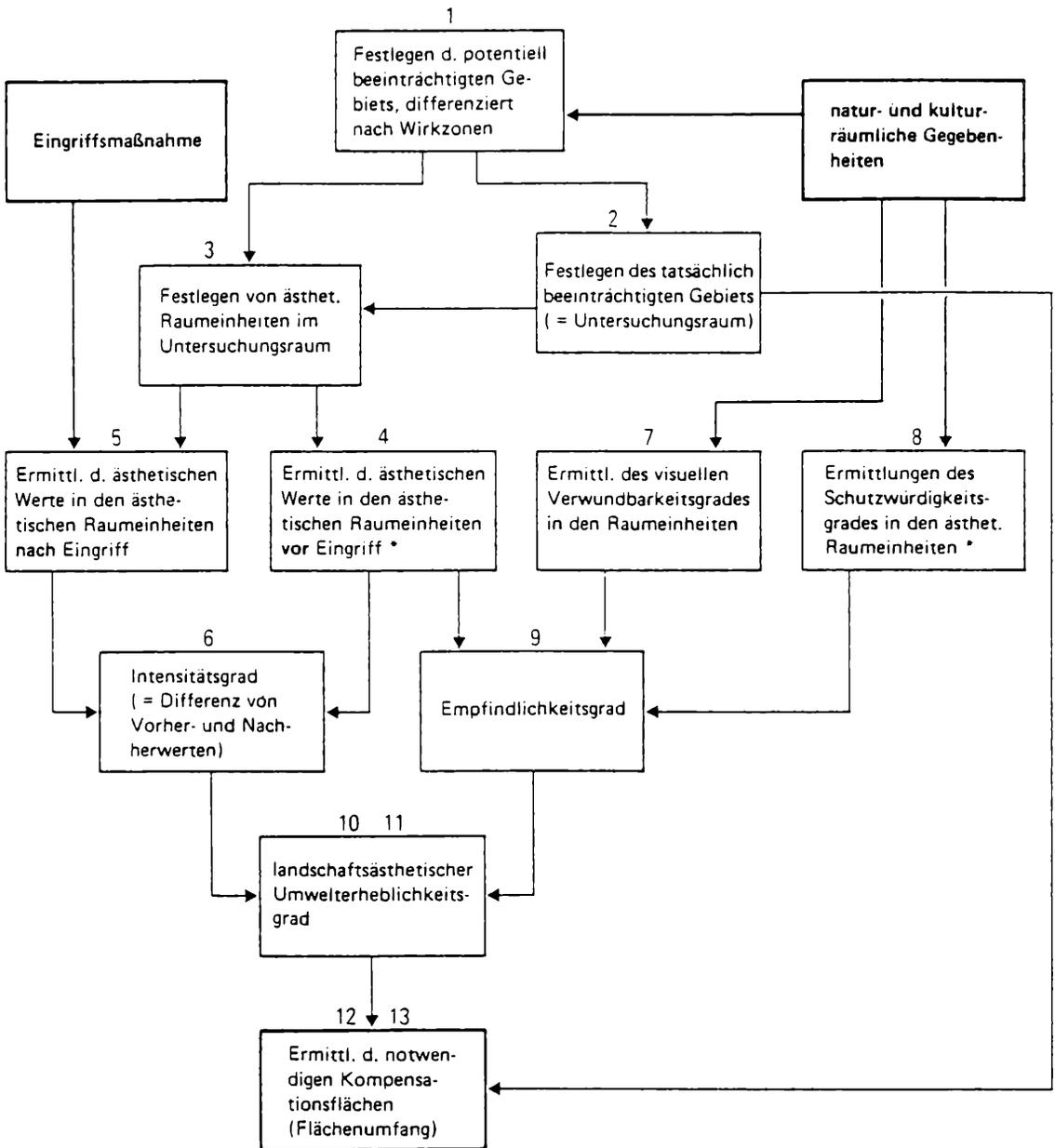
Abbildung 1

Erheblichkeit eines Eingriffes aus landschaftsästhetischer Sicht (Modellvorstellung)

Wie in den Abbildungen 3 und 4 dargestellt, beginnt die planerisch-kartographische Arbeit mit der Festlegung der Wirkzonen. Es wird davon ausgegangen, daß das Eingriffsobjekt visuelle Beeinträchtigungen ausstrahlt, die sich in Abhängigkeit von der Größe, Massigkeit und Farbgebung mit der Entfernung visuell aufzulösen beginnt. Deshalb sind zunächst die potentiellen ästhetischen Wirkräume abzugrenzen, für die eine unterschiedliche Dominanz festzulegen ist. Die tatsächlichen Wirkzonen ergeben sich dann nach Herausnahme der Bereiche, von denen das Eingriffsobjekt nicht zu sehen ist (Sichtverschattung). Neben der Topographie sind Baukörper sowie natürliche Landschaftselemente wie Wald und Heckenpflanzungen als solche physische Barrieren zu kartieren.

Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, sind dann die unterschiedlichen Landschaftsbildtypen innerhalb der tatsächlichen Wirkzonen festzulegen, für die dann der Empfindlichkeitsgrad zu bestimmen ist.

Der Ablauf und die Verknüpfung der einzelnen Teilschritte dieses Vorgehens sind noch einmal in Abbildung 2 dargelegt. Auch daran kann man deutlich machen, daß die Beurteilung ästhetischer Eingriffe von der technischen Charakteristik der Eingriffsmaßnahme sowie des Wertes und der Empfindlichkeit des Landschaftsbildes abhängig ist. Je höher die Beeinträchtigung der verschiedenen Landschaftsbildtypen ist und je größer die davon betroffenen Flächen sind, um so mehr gilt das Landschaftsbild als erheblich und nachhaltig beeinträchtigt. Die notwendigen Kompensations-



* Bei einem hohen ästhetischen Eigenwert der Landschaft sowie einem hohen Schutzwürdigkeitsgrad ist das Eingriffsvorhaben zu untersagen (Ausschluß)

Abbildung 2

Ablaufschema: Ermittlung von Kompensationsmaßnahmen

maßnahmen bestimmen sich dann nach den Optimierungsmöglichkeiten in den Wirkzonen. Für alle Bewertungs- und Berechnungsschritte werden Tabellen und Matrices zur Bestimmung der Variablen und Konstanten an die Hand gegeben. Das abschließende Ergebnis wird dann in einer Quantifizierungstabelle gemäß Formblatt 1 zusammengetragen.

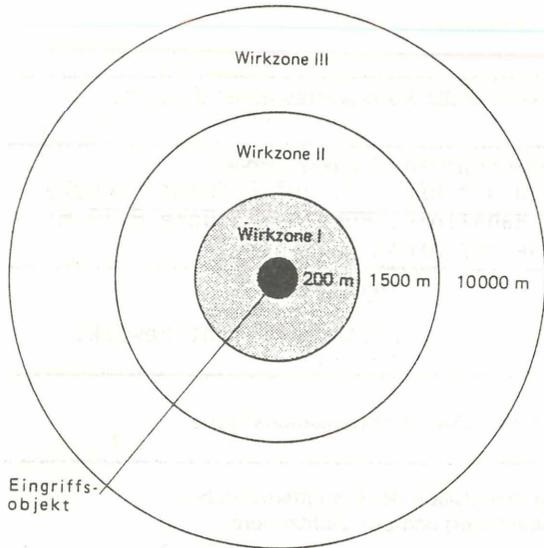
Diese Darlegungen mögen den Eindruck erwecken, daß das Verfahren ein sehr kompliziertes ist. Nach Aussage von Planungsbüros wurde uns je-

doch bestätigt, daß das Vorgehen nach einer intensiven Einübung recht gut anwendbar ist und bei verschiedenen Bearbeitern auch zu vergleichbaren Ergebnissen führt.

Die durchstrukturierte Normierung der Arbeitsschritte in Bewertungstabellen darf jedoch nicht den Eindruck erwecken, daß die Werteinschätzung der Sachverhalte damit generell geregelt ist. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Werte dem Sachverhalt entsprechend genutzt werden können oder aber abgeändert werden müssen.

Formblatt 1

Formblatt zur Ermittlung des landschaftsästhetischen Umwelterheblichkeitswertes eines Eingriffs und der Kompensationsfläche			
Untersuchungsgebiet / Erlebnisraum: Südrand des Münsterlandes im Bereich Deutener Moor - Rhader Wiesen		Geplanter Eingriff (Art, Höhe, Begehrbarkeit): Neubau der BAB A 31 auf Erddamm, Brücke über Bahnlinie; Höhe der Brücke 8-10 m; Trasse ist nicht begehbar	
Bearbeiter: AG Adam/Nohl/Valentin	Datum der Geländeaufnahme: 6. August 1985	Wetterlage: heiter - leicht bewölkt (30 %)	
1) Landschaftsästhetischer Wert	Wertstufen		Berechnung der Kompensationsfläche
	Vorher	Nachher	
a) Vielfalt (x 2)	6	5	1) Flächengrößen der Eingriffsmaßnahme (Baukörper) und der Sichtzonen: Eingriffsmaßnahme 8,78 ha Sichtzone I (bis 200 m) 69,38 ha Sichtzone II (200 - 1500 m) 295,73 ha Sichtzone III (1500 - 10000 m) - ./.
b) Natürlichkeit (x 2)	6	2	
c) Eigenart (x 3)	7	1	
d) Lärm- / Geruchsbelästigung (x 1)	10	6	
Aggregation der Wertstufen a - d	55	23	
Differenz	32		2) Größe der Konstante 0,2 (bei Eingriffs- maßnahme)
Intensitätsgrad	7		3) Größe der Kompensationsfläche in ha (nach der Berechnungsformel $E = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k A \cdot e \cdot w \cdot \text{Konst.}$)
2) Verletzlichkeit			a) Eingriffsmaßnahme: $8,78 \cdot 0,8 \cdot 1,0 \cdot 0,2 = 1,40 \text{ ha}$
a) Grob- und Feinreliefierung des Geländes	9		b) Sichtzone I: $69,38 \cdot 0,8 \cdot 1,0 \cdot 0,1 = 5,55 \text{ ha}$
b) Strukturvielfalt der Elemente	5		c) Sichtzone II: $295,73 \cdot 0,8 \cdot 0,5 \cdot 0,1 = 11,83 \text{ ha}$
c) Vegetationsdichte in der Landschaft	6		d) Sichtzone III $./.$
Aggregation der Wertstufen a - c	20		
Grad der visuellen Verletzlichkeit	7		
Grad der Schutzwürdigkeit	8		
Empfindlichkeitsgrad	8		
Grad der landschafts- ästhetischen Umwelterheblichkeit	8		Kompensationsfläche (für den landschaftsästhetischen Bereich) in ha = 18,78



Eingriffsobjekt bis 10 m Höhe: Wirkzone I
 Eingriffsobjekt zwischen 10 u. 30 m Höhe: Wirkzone I + II
 Eingriffsobjekt über 30 m Höhe: Wirkzone I + II + III
 (Fläche des Eingriffsobjekts wird wie Wirkzone I behandelt.)

Abbildung 3

Modell ästhetischer Wirkzonen

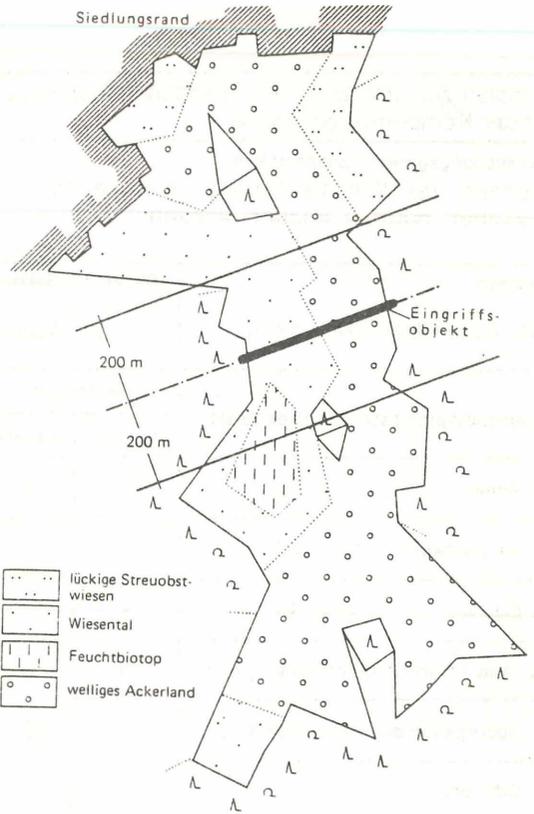


Abbildung 5

Ästhetische Raumeinheiten im Untersuchungsgebiet

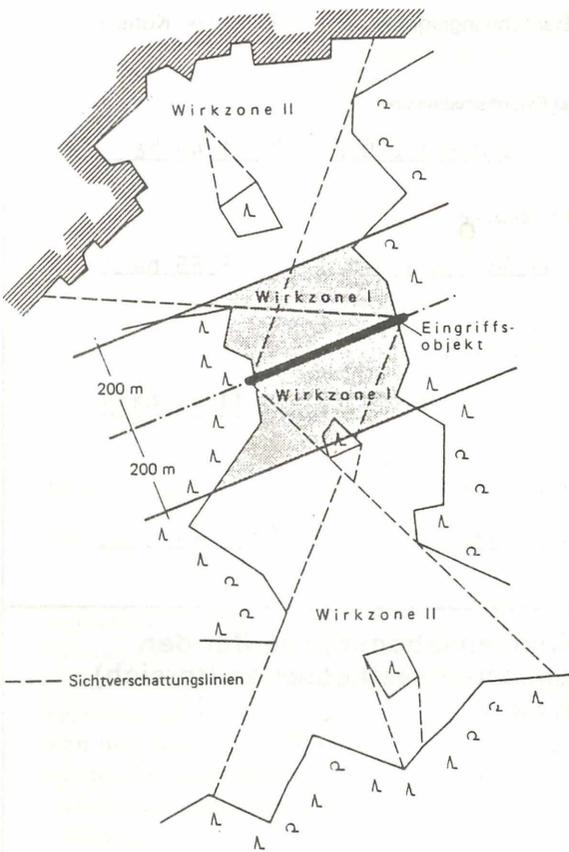


Abbildung 4

Ästhetischer Wirkraum, ästhetische Wirkzonen, Sichtversättungen

Auch ist der Schritt der Abwägung, ob eine Versagung der Eingriffsmaßnahmen erforderlich wird, weil die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Range vorgehen, im Rahmen jedes Einzelfalls zu entscheiden.

Von seiten des MURL wird auch das Ziel verfolgt, die mit Hilfe dieses Verfahrens gewonnenen Praxiserfahrungen auszuwerten, um den Aufwand und damit die Kosten zur Beurteilung der Eingriffserheblichkeit und Eingriffsnachhaltigkeit zu verringern. Als Prämisse bleibt allerdings die Forderung, daß die mit dem Verfahren anzustrebenden Ergebnisse die Wirklichkeit möglichst objektiv widerspiegeln müssen. Das bedeutet, daß eine Typisierung und Normierung von Eingriffstatbeständen nur dann zulässig ist und den gesetzlichen Anforderungen in Nordrhein-Westfalen entspricht, wenn die funktionalen Sachverhalte damit stimmig dargelegt und beurteilt werden können.

Im letzten Teil will ich nun auf die Bedeutung des Landschaftsbildes bei ausgewählten Verfahren eingehen. Bezüglich der Errichtung von Energieleitungen ist zunächst darauf hinzuweisen, daß diese bis heute nicht durch ein demokratisch abgesichertes Planungsverfahren genehmigt werden müssen. Die Einführung eines Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens für solche Maß-

nahmen ist mehr als überfällig. **Hochspannungsleitungen** von 110 KV werden bis heute durch den Wirtschaftsminister nach Anzeige des regional zuständigen EVU's gemäß § 4 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) freigegeben.

Da es sich bei diesem Verwaltungsakt nicht um einen Fachplan im Sinne des § 6 Abs. 2 LG handelt, hat der Wirtschaftsminister des Landes einer Ankoppelung dieser Entscheidung an das naturschutzrechtliche Verfahren der Eingriffsregelung erst zugestimmt, als Nordrhein-Westfalen im § 6 Abs. 4 LG einen Auffangtatbestand für alle Eingriffe geschaffen hat, die nach anderen Rechtsvorschriften keiner behördlichen Gestattung oder keiner Anzeige bei einer Behörde bedürfen.

Die damit verbleibende Zuständigkeit beim Wirtschaftsminister, die die Zuständigkeit für die Abwägung der Naturschutzbelange beinhaltet, hat gleichzeitig zur Folge, daß der Umweltminister als oberste Landschaftsbehörde auch die zuständige Stelle für die Benennungsherstellung ist. Da der MURL jedoch keine Einzelfallbearbeitung durchführen kann, wurde das Verfahren auf die nachgeordneten Behörden delegiert. Um die naturschutzrechtliche Prüfung mit dem in Nordrhein-Westfalen praktizierten landesplanerischen Anhörungsverfahren, das in etwa einem Raumordnungsverfahren entspricht, zu koordinieren, wurde das Prüfverfahren inhaltlich und zeitlich zweistufig aufgebaut. Die räumliche Untersuchung und der Variantenvergleich bis hin zur Festlegung der umweltverträglichsten Trasse sind soweit aufzubereiten, daß eine Rangabwägung zwischen den entgegenstehenden Belangen möglich wird. Erst wenn die erste Stufe der naturschutzrechtlichen Prüfung gemeinsam mit dem landesplanerischen Anhörungsverfahren mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen worden ist, wird die konkrete Planung mit der landschaftspflegerischen Begleitplanung zu Ende geführt. Eine Besonderheit ist hier darin zu sehen, daß die beauftragte nachgeordnete Landschaftsbehörde direkt mit dem antragstellenden EVU in Kontakt tritt, da der Wirtschaftsminister seine Funktion als verfahrensführende Behörde keiner nachgeordneten Behörde übertragen kann. Die zwischen dem EVU und der beauftragten Landschaftsbehörde abgesprochenen Kompensationsmaßnahmen werden dann als Nebenbestimmungen zum Freigabebescheid gemäß § 4 EnWG durch den Wirtschaftsminister dem EVU aufgegeben.

Im Rahmen des hier kurz skizzierten Verfahrens sind neben dem Eingriff in den Naturhaushalt gerade bei Hochspannungsleitungen die Eingriffe in das Landschaftsbild zu analysieren und zu bewerten. Einmal sind es die Masten, die als technische Baukörper durch ihre Größe und Wuchtigkeit aufgrund der Traversenausladung als Fremdkörper in einer durch biotische Elemente bestimmten Landschaft wirken. Diese Wirkung wird verstärkt

durch die Exponiertheit der Mastenstandorte, wenn diese zur Überspannung von Tälern und Senken auf Kuppen gesetzt werden. Die Farbgebung der Stahlgitterkonstruktionen ist ebenfalls als Größe zur Beurteilung des Landschaftsbildes von Bedeutung (Auflösung des Objektes in Abhängigkeit mit der Entfernung).

Als linienhaftes Element der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes wird der Trassenverlauf durch die Kabelstränge wirksam. Häufig sind bisher landschaftliche Leitlinien bei der Festlegung der Trasse nicht beachtet worden. Durch den langen, gradlinigen Verlauf sind dann besonders visuell empfindliche Landschaftsbereiche beeinträchtigt und zerschnitten worden. Auch der Einschnitt in Wälder führt zu Oberflächenverfremdung und Maßstabsveränderungen in einer durch natürliche Elemente geprägten Kulturlandschaft.

Punktuell werden darüber hinaus die technischen Bauanlagen wie Umspannwerke oder Trafo-Stationen als Störelemente in der Landschaft durch Naturnäheverlust oder Behinderung des Ausblickes wirksam.

Abgeleitet vom Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung ergibt sich bezüglich dieser Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch eine Hochspannungsleitung die Forderung nach einer Verkabelung. Wie im baurechtlichen Innenbereich inzwischen selbstverständlich, wäre demnach auch im baurechtlichen Außenbereich eine Hochspannungsleitung in Form eines Erdkabels durchzuführen. Während dieser Forderung in der Mittelspannungsebene nachgekommen wird, wird ihr bei Hochspannungsleitungen mit folgenden ablehnenden Argumenten begegnet: Hochspannungsleitungen seien technisch noch nicht vollständig ausgereift. Sie seien sehr schwer zu warten, die Fehlersuche sei kompliziert, es träten immer noch hohe Leitungsverluste durch Kühlprobleme auf. Letztlich werden die im Vergleich zur Hochspannungsleitung wesentlich höheren Kosten eines Kabels als Begründung herangezogen, daß dem Vermeidungsgebot nicht entsprochen werden könne, da sich ansonsten ein Übermaßgebot durch die Forderungen des Naturschutzes ergeben würde.

Die Auseinandersetzungen um den Einstieg in das Hochspannungskabel haben zur Erkenntnis geführt, daß dieses nur dann durchsetzbar wird, wenn der Landschaftsbildwert hoch, der Empfindlichkeitsgrad hoch, und damit die Erholungsfunktion des Raumes bedeutend ist, so daß der wirtschaftliche und politische Druck vor Ort aus Gründen des Fremdenverkehrs für die Erhaltung des Landschaftsbildes spricht. Wenn dann die Landschaftsbildargumentation auch noch durch das Problem des Vogelschlages unterstützt wird, sind die Voraussetzungen zum Einstieg in die Verkabelung gegeben. Aber auch in einem solchen

Fall muß davon ausgegangen werden, daß selbst bei einer fachlich überzeugenden Argumentation des Naturschutzes eine solche Entscheidung ohne politische Billigung nicht möglich erscheint.

Ist das Vermeidungsgebot nicht durchzusetzen, kommt es darauf an, den Eingriff in das Landschaftsbild soweit wie möglich zu minimieren. Zur Zeit laufen Bestrebungen, eine Minderung der Beeinträchtigung durch technisch bessere Maßnahmen in Form von niedrigeren, weniger kompakten Stahlrohrmasten zu erreichen. Auch über den erdfarbenen, nach oben heller werdenden Anstrich wird verhandelt. Minimierungsmaßnahmen durch räumliche Lösungen sind ebenfalls zu verfolgen. Dabei geht es darum, durch engere Stände der Masten, durch besseres Folgen der landschaftlichen Leitlinien die Leitungen im welligen Gelände oder vor dem oder hinter dem Waldrand zu "verstecken".

Ein Ausgleich der landschaftsildbeeinträchtigenden Maßnahme einer Hochspannungsleitung ist kaum möglich, da Sicherheitsstreifen unter der Trasse zugänglich bleiben müssen und die Möglichkeit der Verbuschung bei Walddurchschneidungen eher ökologische als ästhetische Kompensationsfunktionen erfüllt. Auch die Bepflanzung innerhalb der Stahlgittermasten, wie sie teilweise in der Ackerflur vorgenommen wird, kann als ästhetische Kompensation nicht angerechnet werden.

So bleibt nur die Möglichkeit der Festsetzung von Ersatzmaßnahmen, die der Sichtverschattung dienen. Die Festlegung von Ersatzmaßnahmen wird von den EVUs im Grundsatz zwar anerkannt, als problematisch wird jedoch die Verfügbarkeit von Flächen für Pflanzmaßnahmen beurteilt. Während die Mastenstandorte über Grunddienstbarkeiten gesichert werden und die Zustimmung der Eigentümer, die Flächen bereitzustellen, durch großzügige Entschädigungsmaßnahmen herbeigeführt wird, wenden die EVUs wenig Energie dazu auf, im Rahmen der landschaftspflegerischen Begleitplanung Ersatzflächen für Kompensationsmaßnahmen zu beschaffen. Allerdings ist es angesichts der objektiv bestehenden Schwierigkeiten gegenüber Landwirten, wegebegleitende Pflanzungen durchzusetzen, zu verstehen, daß die EVUs eher bereit sind, Ersatzgeld zu zahlen, als Ersatzmaßnahmen durchzuführen.

Das Ersatzgeld ist durch die unteren Landschaftsbehörden zweckgebunden für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege einzusetzen. Dabei ist ein Mehrbetrag für den zusätzlichen Aufwand der unteren Landschaftsbehörde zur Durchführung der dem Verursacher aufgegebenen Kompensation hinzuzurechnen.

Es sei noch vermerkt, daß die EVUs darauf drängen, parallel zu bestehenden Leitungen geplante

Neuanlagen vom Eingriffstatbestand zu entlasten. Unter dem Hinweis der bereits bestehenden Vorbelastung des Raumes wird die Forderung formuliert, die Kompensationsleistungen zu verringern. Während diese Forderung einerseits bis zu einem gewissen Grade durchaus der sachlichen Beurteilung entspricht, stellt sich andererseits die Frage, wann die durch die Bündelung mehrerer Leitungssysteme entstehende Kompaktheit solcher Anlagen in eine neue Qualität der Eingriffserheblichkeit umschlägt.

Nun zu den der Eingriffsregelung unterliegenden Maßnahmen der Bundespost, die landschaftsrelevant sind. Gemeint sind die **Sendemasten**, die Umsetzer, Antennenträger, Sendetürme oder Funktürme, die vor allem deshalb problematisch werden, weil deren Funktionsfähigkeit an einen exponierten Standort gebunden ist. Nach den Informationen der Bundespost ist mittelfristig mit einer flächendeckenden Verteilung von Sendemasten zu rechnen. Dabei handelt es sich nicht nur um Rundfunk- und Fernsehprogramme, die über diese Anlagen vor allem im nicht zu verkabelnden ländlichen Raum ausgestrahlt werden. Mit der DBP Telekom D 1 und parallel dazu mit Mannesmann Mobilfunk D 2 wird eine "Großoffensive" zur mobilen Kommunikation gestartet. Ziel ist es, die Bundesrepublik flächendeckend auszustatten. Die Deutsche Bundespost kalkuliert innerhalb der nächsten Jahre, die Anzahl der Nutzer auf über zwei Millionen Teilnehmer auszuweiten. Mit diesem System sollen Telefon, Telegrammdienst, Telefax, Bildschirmtext, Datenübermittlungsdienst, Funkruf, Bildtelefon und Videokommunikation übertragen werden. Allein die Oberpostdirektion Dortmund hat für die Jahre 1989 und 1990 in ihrem Zuständigkeitsbereich 35 neue Antennenträger projektiert. Im Durchschnitt rechnet man pro 100 qkm eine Sendeanlage.

Um sich diesem Ansturm vorbereitet stellen zu können, hat der MURL mit den Oberpostdirektionen des Landes Nordrhein-Westfalen Grundsatzgespräche geführt, in denen vereinbart wurde, wie bei der Genehmigung solcher Anlagen gemäß § 75 Bauordnung NW (BauONW) in Verbindung mit § 37 BauGB die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege einzubringen sind und wie die Belange des Landschaftsbildes im Rahmen der Eingriffsregelung bewertet und beachtet werden können.

Zur Zeit läuft an einigen Beispielfällen der Versuch, den Eingriff in das Landschaftsbild zu normieren. Zu diesem Zweck sind vier Kategorien von Sendemastanlagen untergliedert worden. Damit wird das Ziel verfolgt, die Anlagen hinsichtlich ihrer ästhetischen Beeinträchtigung zu typisieren und damit das Verfahren zu vereinfachen.

1. Gitter- oder Stabträger von ca. 40 m Höhe, ohne Kanzel, die nur von außen zu begehen sind,

2. Stahlbetonmasten mit ein bis zwei Plattformen für Antennenträger und Aufsatzmast, Höhe 60 bis 90 m,
3. Stahlbetonmasten mit ein bis zwei Plattformen für Antennenträger, eine Plattform ausgebildet als Betriebsgeschoß, Höhe 115 bis 130 m,
4. Sonderanlagen, Fernsehtürme, die nicht typisiert werden, sondern immer als Einzelfälle zu bewerten sind.

Ziel der Untersuchung ist es, für die ersten drei Modellfälle in verschiedenen Landschaftsräumen Orientierungsdaten für die Beurteilung des Eingriffstatbestandes bzw. für Ersatzmaßnahmen zu bekommen. Ein ästhetischer Ausgleich dieser Eingriffe ist nur als Anpflanzung in den unteren Einwirkungsbereichen möglich. Ersatzmaßnahmen sind entweder als Pflanzungen zur Sichtverschattung des Fremdkörpers anzulegen oder aber ganz allgemein zur Verbesserung des Landschaftsbildes durch Hecken, Baumreihen oder flächige Pflanzungen vorzusehen.

Neben dieser reaktiven Beurteilung solcher Anlagen auf vorgegebenen Standorten besteht aus der Sicht der Landschaftsbehörden der Anspruch, sowohl im regionalen wie auch im lokalen Maßstab an der aus der Sicht des Naturschutzes richtigen Verteilung, Zuordnung und Standortfindung mitzuwirken. Dies wäre allerdings nur über ein Raumordnungs- oder Gebietsentwicklungsplan-Änderungsverfahren möglich. Da dieses Instrument dazu jedoch keine Verwendung findet, versucht der MURL gegenüber den Oberpostdirektionen darauf hinzuwirken, durch die frühe Einschaltung eines Büros für Landschaftsplanung die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der kleinräumigen Standortentscheidung möglichst zu beachten.

Entsprechende Probleme treten auch auf bei der Standortwahl von **Windkraftanlagen**. Die Belange der Landschaftsästhetik spielen bei der Standortfindung zunächst deshalb keine Rolle, weil der Antragsteller sich in erster Linie an den Windwerten des Raumes und an der Verfügbarkeit von Grundstücken orientiert. Allein diese Größen sind maßgebend für den Antrag auf eine Baugenehmigung gemäß Bauordnung NW, die je nach Anlagencharakteristik, nach § 34, § 35 Abs. 1 oder 2 als Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB zu erteilen oder als Anlage größer 300 kw gemäß § 19 BImSchG zu genehmigen ist.

Während die immissionsschutzrechtlichen, konkret definierten normativen Richtwerte von den Betreibern akzeptiert werden, werden die "weichen" naturschutzrechtlichen Erfordernisse der

Landschaftsästhetik bisher zunächst ignoriert. Mit dem Hinweis auf die heute denkmalgeschützten Windmühlen wird den Windkraftanlagen ein eigener ästhetischer positiver Wert zugewiesen. Die Argumentation des Antragstellers, die Anlage würde subjektiv als schön empfunden und sei als landschaftliche Bereicherung anzusehen und eben nicht als Fremdkörper und damit Eingriffstatbestand in das Landschaftsbild, muß von seiten der Naturschutzbehörden zurückgewiesen werden. Erst Versagungen der Bauordnungsbehörde aufgrund der Stellungnahme der unteren Landschaftsbehörde führten dazu, daß den Antragstellern der Sachverhalt des Eingriffstatbestandes deutlich wurde. Angesichts dieser Schwierigkeiten ist dies Problem inzwischen jedoch erkannt.

Eine schonende Standortwahl bei den Windkraftanlagen ist jedoch wie bei den Sendemasten schwierig, weil auch diese auf exponierte, hier windexponierte Standorte angewiesen sind. Diese Flächen sind gleichzeitig gut einsehbare Flächen.

Da sich in ca. 700 m Entfernung vor und hinter der Windkraftanlage eine ca. 10 m hohe Pflanzung nicht mehr negativ auf die Windwerte auswirkt, sind Kompensationsmaßnahmen zur Verbesserung des Landschaftsbildes erst außerhalb dieses Radius möglich und damit noch schwieriger als die Kompensation von Sendemasten. Ersatzmaßnahmen können demnach ebenfalls nur der Sichtverschattung gegenüber dem als Akzeptor fungierenden Erholungssuchenden dienen oder aber generell zur Verbesserung des Landschaftsbildes angelegt werden.

Die Auseinandersetzung um die Genehmigung von Windkraftanlagen ist deshalb besonders schwierig, weil Windkraftanlagen umweltpolitisch positiv zu beurteilen sind und von daher mit Bundes- und Landesmitteln gefördert werden. Naturschutzrechtliche Bedenken sind vor allem dann nicht erwünscht, wenn sie zur Versagung führen. Der gesetzliche Auftrag erfordert jedoch, Hochspannungsleitungen, Sendemasten und Windkraftanlagen wegen ihrer sich entsprechenden Eingriffswirkung gleichzubehandeln. Deshalb sind solche Maßnahmen möglichst objektiv zu bewerten. Der vorne dargelegte Bewertungsansatz soll dazu dienen, diesem Ziel zu entsprechen.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat Enno Heidtmann
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL)
Postfach 30 06 52
D-4000 Düsseldorf 30

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1990

Band/Volume: [5_1990](#)

Autor(en)/Author(s): Heidtmann Enno

Artikel/Article: [Das Landschaftsbild im landschaftspflegerischen Begleitplan am Beispiel von Energieversorgungsleitungen, Sendemasten der Bundespost sowie Windkraftanlagen 28-37](#)