

# Rechtliche Aspekte bei der Beurteilung des Landschaftsbildes

Peter Fischer-Hüftle\*

## A. Grundlagen

Neben dem Naturhaushalt einschließlich der Tier- und Pflanzenwelt (ökologischer Schwerpunkt) ist das Landschaftsbild ein weiterer zentraler Gegenstand des Naturschutzrechts. Nach der Grundsatznorm des § 1 Abs. 1 BNatSchG sind (Nr. 4) die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft nachhaltig zu sichern. Dabei handelt es sich um einen Aspekt des Naturschutzes, der in erster Linie die optische Wahrnehmung von Natur und Landschaft durch den Menschen betrifft. Gerade im Hinblick darauf ist die Formulierung in § 1 Abs. 1 BNatSchG zu sehen, wonach Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft eine Voraussetzung für die Erholung des Menschen sind.

Die Frage, ob die Natur um ihrer selbst willen zu schützen sei, stellt sich in diesem Zusammenhang also nicht. Hier stehen das Natur- und Landschaftserleben des Menschen, sein „Naturgenuß“ im Mittelpunkt, wobei ästhetische Maßstäbe eine gewisse Rolle spielen. Die Begriffe Vielfalt, Eigenart und Schönheit hat der Gesetzgeber wohl in der Annahme gewählt, es handle sich um konsensfähige Kriterien. Zunächst ist zu klären, was man darunter verstehen kann und wie sich diese Merkmale zueinander verhalten.

**Eigenart** ist der umfassendste Begriff. Er ist ziemlich wertneutral: auch karge, einförmige Landschaftstypen sind in dieser Eigenschaft schutzwürdig. Eigenart haben ferner nicht nur ursprüngliche Naturlandschaften, sondern auch Kulturlandschaften, deren Erscheinungsbild durch angepaßte oder historische Formen der Landnutzung (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG) beeinflusst oder geprägt sein kann. Die Rechtsprechung zum Bauen im Außenbereich hat herausgearbeitet, daß zur Eigenart i. S. v. § 35 BauGB nicht nur die optisch-ästhetische Seite, sondern auch die funktionelle Bestimmung der Landschaft gehört. Erhalten werden soll auch die charakteristische Nutzungsweise, vermieden werden soll das Eindringen wesensfremder Nutzung. Grundsätzlich soll der Außenbereich für die naturgegebene Bodennutzung sowie als Erholungslandschaft für die Allgemeinheit erhalten bleiben. (1) Diese sowohl optische als auch funktionelle Betrachtungsweise kann auch für den Begriff der landschaftlichen Eigenart im Naturschutzrecht nutzbar gemacht werden.

\* Überarbeitete und erweiterte Fassung des bereits in NNA-Berichte (Berichte der Norddeutschen Naturschutzakademie) Heft 1 (1993), S. 25-29 mit gleichem Titel erschienenen Aufsatzes; Gesamttitel des NNA Berichtes: Landschaftsästhetik – eine Aufgabe für den Naturschutz?

Die in Klammern gesetzten Zahlen beziehen sich auf die Anmerkungen am Ende.

Wenn das Gesetz die **Vielfalt** von Natur und Landschaft als anzustrebendes Ziel nennt, so wird besonders deutlich, daß es um ein Natur- und Landschaftserlebnis für den Menschen geht. Die Vielfalt soll offenbar ein Kriterium für die Eignung einer Landschaft zur Erholung sein. Gemeint ist wohl, daß ein abwechslungsreiches, vielgestaltiges Erscheinungsbild der Landschaft als angenehm empfunden wird. (2) Allerdings läßt sich diese Zielsetzung nicht verallgemeinern. Es gibt Landschaften, deren Eigenart gerade darin besteht, daß sie wenig abwechslungsreich oder vielfältig sind. Im Einzelfall ist nach § 1 Abs. 2 BNatSchG abzuwägen, welcher Aspekt des Naturschutzes z.B. bei Schutz- und Pflegemaßnahmen oder bei der Landschaftsplanung den Vorzug verdient. (3) Geht es um den Schutz des Bestehenden, so wird man die Bewahrung der Eigenart in den Vordergrund stellen. In ausgeräumten Agrarlandschaften etwa kann hingegen die Entwicklung der Landschaft hin zu einer größeren Vielfalt Vorrang haben. Mit der Vielfalt der Landschaft wird meist auch eine größere Vielfalt der „Natur“ einhergehen, weil sich differenziertere Lebensräume einstellen. Hier soll angemerkt werden, daß Vielfalt, Eigenart und Schönheit einer Landschaft nicht nur durch das Oberflächenrelief und andere abiotische Elemente sowie die Vegetation geprägt werden, sondern auch durch die dort heimische Tierwelt, weshalb § 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG zurecht von „Natur und Landschaft“ spricht. Auch die Tierwelt, z.B. die Vögel, gehört zum Landschaftserleben.

Der Begriff „**Schönheit**“ der Landschaft ist stark von subjektiven Vorstellungen abhängig. Im Grunde ist eine Landschaft immer dann schön, wenn sie ihre naturraum-typische Eigenart aufweist, so daß dem Begriff Schönheit eigentlich nur die Bedeutung zukommen kann, Landschaften zu charakterisieren, deren Eigenart der geläufigen Vorstellung von Schönheit entspricht, die also von einem durchschnittlichen, für die Natur aufgeschlossenen Betrachter als angenehm empfunden werden.

Zur besseren Objektivierung der in § 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG genannten Begriffe wären Maßstäbe zweckmäßig, die die Strukturen einer Landschaft erfassen, ihre Erlebniswirkung beschreiben und Qualitätsmerkmale festlegen, letztere allerdings nicht nur im Sinne von Einzigartigkeit, Seltenheit, Unersetzbarkeit usw. Ebenso wie die Tier- und Pflanzenwelt nicht erst dann zu schützen ist, wenn sie nur noch in Restbeständen vorhanden ist, sind auch Landschaftsbilder nicht nur als Relikte erhaltenswert, sondern z.B. schon dann, wenn sie für den Naturraum typisch sind, wenn sie noch nicht völlig durch technische Kunstbauten geprägt sind usw. Daß dies bei den vielfältigen Raumnutzungsansprüchen nicht

leicht ist, liegt auf der Hand. Im Zweifel ist das Vorhandene zu bewahren. – Eine gewisse Konkretisierung bringt der Grundsatzekatalog in § 2 Abs. 1 BNatSchG. Er macht in mehreren Punkten Aussagen zum Landschaftsbild (Nr. 5 und 13, indirekt auch Nr. 2, 6, 9).

Zu berücksichtigen ist ferner, daß das Landschaftsbild nicht allein statisch gesehen werden darf, sondern sich die der Natur innewohnende Dynamik auch hier auswirken kann. Werden z.B. Wälder nicht durch Bewirtschaftung in einem bestimmten Stadium der Entwicklung gehalten, sondern sich selbst überlassen – z.B. in einem Nationalpark – so ist ihr Erscheinungsbild mehr oder weniger starken Veränderungen infolge natürlicher Sukzession, Windbruch usw. unterworfen. Die gesetzlichen Begriffe Vielfalt, Eigenart und Schönheit sind für solche Veränderungen grundsätzlich offen, sie fixieren nicht unbedingt bestimmte Zustände.

Um die Zielsetzungen des Naturschutzrechts bezüglich des Landschaftsbildes zu verwirklichen, hält das Gesetz verschiedene Mittel bereit. Hervorzuheben sind dabei die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Unterschutzstellung. Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den rahmenrechtlichen Bestimmungen des BNatSchG; im Einzelfall ist das jeweilige Landesrecht maßgeblich.

In der Naturschutzpraxis werden bei der Bewertung eines Eingriffsvorhabens die Auswirkungen auf das Landschaftsbild manchmal nicht in der gebotenen Weise gewürdigt und die Betrachtung auf den Naturhaushalt konzentriert, wohl in der Meinung, es handle sich beim Landschaftsbild um ein schwer faßbares, kaum der Beschreibung und Argumentation zugängliches Phänomen. Dabei kann es u.U. mindestens ebenso schwierig sein, Beeinträchtigungen des Naturhaushalts schlüssig darzulegen. Wenn die folgenden Ausführungen zu größerer Sicherheit in der (rechtlichen) Beurteilung des Landschaftsbildes beitragen könnten, hätten sie ihren Zweck erfüllt.

## B. Landschaftsplanung

Gegenstand der Landschaftsplanung ist u.a. das Landschaftsbild. Wie auch sonst ist dabei in drei Schritten vorzugehen: Erfassung des vorhandenen Zustandes – Bewertung nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze in § 1, 2 BNatSchG – angestrebter Zustand und dazu erforderliche Maßnahmen. Die Landschaftsplanung verdeutlicht, welche Aspekte des Landschaftsbildes aus Sicht des Naturschutzes in einem bestimmten Gebiet von Bedeutung sind und wo die Schwerpunkte der Zielsetzung „Schutz, Pflege und Entwicklung“ liegen. Die Landschaftsplanung kann dazu beitragen, die Entwicklung der Bebauung, des Verkehrs und anderer Landnutzungen wie z.B. Abbau von Bodenbestandteilen von vornherein in bestimmte Bahnen zu lenken und dadurch Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu vermeiden oder auszugleichen. Voraussetzung des Landschaftsbildes zu vermeiden oder auszugleichen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Ergebnisse dieser Naturschutz-Fachplanung durch Übernahme in die Gesamtplanungen bzw. durch Berücksichtigung bei anderen Fachplanungen (Verkehrswege, Leitungstrassen usw.) und son-

stigen Eingriffen ausreichend zur Geltung kommen. Daß insoweit erhebliche Schwächen bestehen, ist bekannt und braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter vertieft zu werden. (4)

## C. Eingriffsregelung

### 1. Allgemeines

Anders als die Landschaftsplanung oder Schutzverordnungen ist die Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht vorausschauend die Entwicklung zu steuern versucht, sondern eine Reaktion auf die Initiative von Landnutzern bildet. Sie stellt einen flächendeckenden Mindeststandard des Naturschutzes dar und soll u.a. erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes verhindern bzw. so gering wie möglich halten. Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit ist eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen. Daran fehlt es, wenn innerhalb der selben Nutzungsart, z.B. der Waldnutzung, Änderungen eintreten. So fällt nach wohl herrschender Meinung die Umwandlung eines Laubwaldes in einen Nadelwald von vornherein nicht unter die Eingriffsregelung, mag sie das Landschaftsbild noch so sehr beeinträchtigen. Hingegen können Schutzverordnungen einen solchen Sachverhalt regeln, weil sie nicht auf die Definition des Eingriffs in § 8 BNatSchG beschränkt sind, sondern Handlungen aller Art einschränken oder verbieten können. Auch kann § 20c Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG einschlägig sein, sofern entsprechendes Landesrecht bereits besteht.

Liegt eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen vor (was bei baulichen Anlagen, Verkehrswegen, Abgrabungen usw. stets der Fall ist, vgl. auch die „Positivlisten“ mancher Landesgesetze), so ist im Vollzug der Eingriffsregelung zu prüfen, ob dies zu einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes führen kann. Der Begriff Landschaftsbild steht hier wie auch sonst als Kurzformel für die in der Grundsatznorm des § 1 Abs. 1 genannten Aspekte: Vielfalt, Eigenart und Schönheit.

### 2. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes

Zur Frage, wann das Landschaftsbild beeinträchtigt wird i.S. der Eingriffsregelung, hat sich das Bundesverwaltungsgericht in einer neueren Entscheidung (betreffend Fischteiche in einem Bachtal) geäußert. (5) Danach wird das „Landschaftsbild“ maßgeblich durch die optischen Eindrücke, d.h. die mit dem Auge wahrnehmbaren Zusammenhänge von einzelnen Landschaftselementen bestimmt. Es wird insbesondere durch Veränderungen der Landschaftsoberfläche berührt. Ein beeinträchtigender Eingriff im Sinn von § 8 Abs. 1 BNatSchG liegt in einer solchen Veränderung dann, wenn diese von einem für die Schönheiten der natürlich gewachsenen Landschaft aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter als nachteilig empfunden wird; die Veränderung muß außerdem erheblich oder nachhaltig (dauerhaft) sein.

Dazu ist zu bemerken: Es geht nicht nur um die „Schönheiten“ der Landschaft im Sinne einer (definierungsbedürftigen) Ästhetik, sondern auch um ihre schlichte Eigenart, deren Schutz vor Be-

eintrüchtigungen ebenfalls zu den Zielen des Naturschutzrechts gehört. Wenn das BVerwG andererseits lediglich eine „nachteilige“ Veränderung fordert, so dürfte dies allerdings bedeuten, daß die Meßlatte doch nicht auf die Höhe von „Schönheit“ im Sinn einer Bilderbuchlandschaft gehoben wird, sondern auch die u.U. karge Eigenart einer Landschaft erfaßt wird, zumal in der Entscheidung von „den Schönheiten der natürlich gewachsenen Landschaft“ die Rede ist. In diese Richtung geht auch der VGH Mannheim in einer Entscheidung zu einer Hochspannungsleitung. Danach ist ein erheblicher Eingriff regelmäßig dann gegeben, wenn das Vorhaben in einem von vergleichbaren Eingriffen freigehaltenen Landschaftsraum errichtet wird, es also als besonderer Fremdkörper in Erscheinung tritt. Dabei kommt es weniger auf die technische Ausgestaltung (hier: der Hochspannungsleitung) oder ihre Sichtbarkeit an. Entscheidend ist, daß die Leitung insgesamt einen negativ, d.h. verletzend prägenden Einfluß auf den gesamten Landstrich hat. Dies setzt grundsätzlich keine Bewertung des optischen Eindrucks im Sinne einer Verunstaltung voraus. Entscheidend ist allein das Vorhandensein eines landschaftsfremden Elements. (6)

Der zeitliche Aspekt steht bei einer Entscheidung des VG Schleswig im Vordergrund(7), wonach bei Anpflanzungen auf die Langzeitwirkung abzustellen ist und sich daher im Lauf der Zeit eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes einstellen kann, wenn auf einer Moorfläche 100 Birken angepflanzt werden.

### 3. Vermeidung und Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (§ 8 Abs. 2 BNatSchG)

Kann ein Eingriff erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zur Folge haben, so sind diese – soweit möglich – zu vermeiden. Nach herrschender Meinung in der Rechtsprechung sind Beeinträchtigungen vermeidbar, wenn das Vorhaben ohne schädliche Folgen ausgeführt werden kann, nicht aber bereits deswegen, weil der Eingriff gänzlich unterlassen oder an anderer Stelle ausgeführt werden könnte. (8)

Unvermeidbare Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sind auszugleichen. Allgemein hat sich dazu das Bundesverwaltungsgericht folgendermaßen geäußert:

Der Ausgleich eines Eingriffs in das Landschaftsbild ist nicht notwendig deshalb zu verneinen, weil eine Veränderung optisch wahrnehmbar bleibt. Vielmehr kommt es darauf an, daß in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand geschaffen wird, der den vorherigen Zustand in weitestmöglicher Annäherung fortführt. Ein solcher Ausgleich muß nicht notwendig genau an der Stelle des Eingriffs, wohl aber unter Wahrung des funktionellen Zusammenhangs zwischen Eingriff und Ausgleich erfolgen, um die erforderliche Abgrenzung zur Ersatzmaßnahme zu wahren. (9)

Zur Begründung verweist das BVerwG darauf, daß nach § 8 Abs. 2 BNatSchG für den Ausgleich nicht nur die Wiederherstellung des Landschaftsbildes in Betracht kommt, sondern auch eine landschaftsgerechte Neugestaltung. Damit wurde die Entscheidung der Vorinstanz aufgehoben, wo-

nach eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes nur dann ausgeglichen sei, wenn der Eingriff nicht mehr optisch wahrnehmbar sei. Allerdings darf das BVerwG nicht so verstanden werden, daß die Neugestaltung einer Landschaft stets zum Ausgleich von Beeinträchtigungen geeignet sei, etwa in dem Sinne, daß die Möglichkeit einer Neu- oder Umgestaltung eine Art Patentlösung zur Wahrung der Naturschutzbelange bilde(9a). Hervorzuheben ist nämlich, daß eine Neugestaltung des Landschaftsbildes landschaftsgerecht und in weitestmöglicher Annäherung an den vorhandenen Zustand erfolgen muß, d.h. eine Neugestaltung, die einen im Widerspruch zur Umgebung stehenden Fremdkörper entstehen läßt, schafft keinen Ausgleich.

Einen Ausgleich kann es etwa darstellen, wenn eine neue Anlage errichtet wird und dafür die entsprechende alte Anlage beseitigt wird, was z.B. bei Fernmeldetürmen oder Straßen denkbar ist. Ist allerdings die neue Anlage störender als die alte, so bildet deren Rückbau bzw. Abbruch nur einen teilweisen Ausgleich. Meist wird eine solche Möglichkeit aber ohnehin nicht bestehen, und man muß andere Überlegungen anstellen. Grob gesprochen ließen sich Veränderungen des Landschaftsbildes in zwei Fallgruppen gliedern. Die erste Gruppe bilden solche Vorhaben, die der Landschaft keine Bauwerke oder andere zusätzliche Elemente hinzufügen, sondern die vorhandenen Landschaftselemente umgestalten. Hier ist ein Ausgleich der Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes noch am ehesten vorstellbar, z.B. wird die Sandgrube im Wald nach Abbauende wieder aufgeforstet. Dabei ist die zum Ausgleich erforderliche Zeitspanne zu berücksichtigen. Der Ausgleich muß innerhalb angemessener Frist erreicht werden, die von der Behörde zu bestimmen ist (§ 8 Abs. 2 BNatSchG). Verneint wurde dies z.B. bei einem Kiesabbau, zu dessen Wiederauffüllung über 1,35 Millionen Kubikmeter Material erforderlich waren, was nicht in angemessener, d.h. wenige Jahre währender Frist möglich war (10). Ebenso wurde die Ausgleichbarkeit verneint bei einem 20 Hektar großen Kalksteinbruch, der u.a. Streuobstwiesen zerstört hätte, weil der Zeitraum für die Wiederherstellung nicht überschaubar sei und die Erwartung, daß sich in dem beeinträchtigten Gebiet später ein schutzwürdiger, aber mit dem ursprünglichen Zustand nicht vergleichbarer Zustand einstellt, für einen Ausgleich nicht ausreiche(10a).

Die zweite Gruppe bilden Vorhaben, die (neben oder anstelle der Umgestaltung von Landschaftselementen) ein zusätzliches Element in die Landschaft hineinbringen. Handelt es sich dabei z.B. um eine Aufforstung oder eine Wasserfläche, so ist deren Integration in die Landschaft zumindest in Form einer landschaftsgerechten Neugestaltung vorstellbar. Werke der Technik wie Freileitungen, Autobahnen usw. hinterlassen dagegen meist Beeinträchtigungen, die zwar gemildert, aber nicht im erforderlichen Maß ausgeglichen werden können. Die Neugestaltung der Landschaft in einem Hügelland wird kaum so ausfallen können, daß eine Autobahn nicht mehr als landschaftsfremdes Element aus dem Rahmen fällt, und auch in einer Ebene bildet ein 20 m breites Beton- oder Asphaltband einen gewissen Fremdkörper. Die Neugestaltung des Altmühltals läßt

den Kanal nach wie vor als landschaftsfremde „Wasserautobahn“ erscheinen, was ein Vergleich mit dem Bereich oberhalb Dietfurt augenfällig macht.

In der Praxis ist eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich, die den Zustand vor und nach Durchführung der Maßnahme beschreibt und bewertet. Dabei ist zu berücksichtigen, wie intensiv die Störung ist, auf welchen Bereich sie ausstrahlt, wie empfindlich dieser Bereich ist usw. Die rechtliche Bewertung baut insoweit auf einer plausiblen fachlichen Beurteilung auf.

#### 4. Abwägung, Ersatzmaßnahmen

Sind die durch den Eingriff hervorgehobenen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes weder vermeidbar noch ausgleichbar, so ist nach § 8 Abs. 3 BNatSchG abzuwägen und der Eingriff zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes Vorrang genießen. Dies ist eine Einzelfallentscheidung. Dabei haben weder die Nutzungsinteressen noch die Naturschutzbelange prinzipiell den Vorrang. Hervorheben sollte man freilich, daß nicht nur Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, sondern auch solche des Landschaftsbildes im Einzelfall von derartigem Gewicht sein können, daß das Eingriffsvorhaben daran scheitert. Der Schutz des Landschaftsbildes ist nicht die Schwärmerei einer Minderheit, sondern gerade in einem dicht besiedelten Land sind intakte Landschaftsbereiche für das Naturerleben und die Erholung der Menschen unentbehrlich. Dazu gehört übrigens auch die Fernhaltung von Lärm, ein Aspekt, der – falls man darin nicht eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sehen wollte – im bayerischen Landesrecht durch Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG berücksichtigt wird.

Im umgekehrten Fall, also bei Zulassung des Eingriffs, können nach Landesrecht Ersatzmaßnahmen vom Verursacher verlangt werden. Versteht man als Ersatzmaßnahme eine Maßnahme zum möglichst gleichartigen Ersatz der durch den Eingriff gestörten Werte des Landschaftsbildes im betroffenen Landschaftsraum, wobei der räumliche und funktionale Zusammenhang der Ersatzmaßnahme mit den Folgen des Eingriffs lockerer sein kann als beim Ausgleich, so gibt es trotzdem Fälle, die denen keinerlei befriedigende Kompensation möglich erscheint. So hat das OVG Münster entschieden, daß die Errichtung eines 77 m hohen Funkturmes auf einem Berggipfel nicht ausgeglichen werden kann und die von der Behörde geforderte Umwandlung von Nadelwald in standortgerechten Laubwald in der Umgebung des Turmes keine geeignete Ersatzmaßnahme für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes darstellt. Zwar beruht die Entscheidung auf dem dortigen Landesrecht, das in § 5 Abs. 1 LG NW von der Wiederherstellung der gestörten Funktionen der Landschaft durch Ersatzmaßnahmen spricht und damit enger ist als Art. 6a Abs. 3 BayNatSchG (möglichst gleichartige Gewährleistung der Werte des Landschaftsbildes im betroffenen Landschaftsraum). Dennoch bestehen Zweifel, ob Art. 6a Abs. 3 die Waldumwandlungsaufgabe decken würde(11). Dann bleibt nur die Erhebung einer Ausgleichsabgabe (besser: Ersatzabgabe) nach Maßgabe des Landesrechts.

#### 5. Landschaftsplanung und Eingriffsregelung

Eine vorhandene Landschaftsplanung kann für den Vollzug der Eingriffsregelung nützlich sein, indem sie die wesentlichen Daten des Gebietes und die Zielvorstellungen des Naturschutzes wiedergibt (vgl. oben B). Veränderungen des Landschaftsbildes können jedoch nur in beschränktem Umfang antizipiert und bewertet werden, wenn z.B. Abgrabungen bereits im Gang sind und es um die Frage geht, ob und wie sie noch ausgeweitet werden können. Im übrigen kann die Landschaftsplanung eine Einzelfallprüfung des konkreten Eingriffsvorhabens nicht entbehrlich machen, aber erleichtern, z.B. durch Aussagen darüber, welche Landschaftsteile auf jeden Fall vor Fremdkörpern bewahrt werden sollten bzw. wo ggf. Anlagen akzeptiert werden könnten.

#### D. Schutzverordnungen

##### 1. Allgemeines

Der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft nach §§ 12 ff. BNatSchG bezweckt auch den Schutz des Landschaftsbildes. Das gilt etwa für Naturschutzgebiete (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 und insbesondere Nr. 3 BNatSchG = Art. 7 BayNatSchG), für Naturdenkmäler (§ 17 Abs. 1 BNatSchG – Eigenart, Schönheit) und für geschützte Landschaftsbestandteile (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG – Belebung des Landschaftsbildes). In besonderem Maß trifft das für Landschaftsschutzgebiete zu, die nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG (= Art. 10 BayNatSchG) u.a. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes festgesetzt werden können. Darauf ist näher einzugehen(11a).

##### 2. Landschaftsschutzgebiete

Zur Schutzwürdigkeit hat die Rechtsprechung festgestellt, daß sich die Behörden nicht auf die ursprünglichsten, am wenigsten berührten Gebiete beschränken müssen und daß der Sinn des Landschaftsschutzes nicht die Konservierung einzelner charakteristischer Gebiete als Anschauungsmaterial für die Allgemeinheit oder die Nachwelt ist, sondern die Erhaltung der Natur überall dort, wo ihre Vielfalt, Eigenart oder Schönheit bedroht sind(12). Unter Landschaftsschutz können nicht nur unberührte Naturlandschaften, sondern auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Gebiete (Kulturlandschaften) gestellt werden, wenn sie die gesetzlichen Merkmale erfüllen(13). Die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes setzt nicht voraus, daß jedes Grundstück für sich betrachtet selbständig die Merkmale der Schutzwürdigkeit erfüllt. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung erforderlich(14).

In den Verbotsvorschriften von Landschaftsschutzverordnungen (insbesondere aus früheren Jahren) wird häufig der Begriff „Verunstaltung“ der Landschaft verwendet, der auf den ersten Blick mehr zu erfordern scheint, als der Begriff „Beeinträchtigung“ in der Eingriffsregelung des § 8 Abs. 1 BNatSchG. Bei zweckgerichteter Auslegung trifft diese jedoch nicht zu. In der Rechtsprechung des VGH Mannheim ist herausgearbeitet worden, daß sich die Frage, ob Veränderungen auf einem Grundstück im Landschafts-

schutzgebiet eine Verunstaltung darstellen, nicht ausschließlich nach dem ästhetischen Empfinden beurteilt, sondern vor allem danach, ob die ursprüngliche Eigenart der Landschaft in einer dem Schutzzweck widersprechenden Weise verändert wird(15). Diese objektivierbare Auffassung verdient den Vorzug vor einer mit Begriffen wie „häßlich“, „Mißfallen“ usw. operierenden Rechtsprechung(16).

## E. Einzelfälle aus der Rechtsprechung

**1.** Beeinträchtigungen/Verunstaltungen des Landschaftsbildes waren seit jeher Gegenstand von Gerichtsentscheidungen. Die nachfolgende Auswahl von Entscheidungen betrifft einzelne Vorhaben, bei denen eine Beeinträchtigung bzw. Verunstaltung des Landschaftsbildes bejaht wurde (der Zusatz „LSG“ bedeutet: im Landschaftsschutzgebiet; Entscheidungen ohne diesen Zusatz betreffen den Vollzug der Eingriffsregelung).

**Abgrabungen:** Ein Steinbruch in einem Jura-Höhnenrücken (LSG), der eine tiefe Höhle und eine Bruchstelle erzeugt, stellt eine Verunstaltung dar(17).

**Anpflanzung:** Einzelfall einer Weihnachtsbaumkultur (Blautannen), die als inselartiger, unzusammenhängender Aufwuchs den Charakter des Landschaftsschutzgebiets verändert und unzulässig ist(18). Eine Baumschule kann in einem von offenen Ackerflächen geprägten Gebiet das Landschaftsbild beeinträchtigen(19). Unzulässigkeit der Aufforstung von Dauergrünland in einer Aue (LSG) (19a).

**Bauliche Anlage:** Ein Bootssteg, der den durchgehenden Schilfgürtel am Flußufer (LSG) unterbricht, verunstaltet das Landschaftsbild(20). Nachteilige Veränderung des Landschaftsbildes durch einen Aussiedlerhof in freier Hanglage im Landschaftsschutzgebiet Moseltal(21). Erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes in einem engen Tal durch ein 18x25 m großes, bis zu 8 m hohes landwirtschaftliches Gebäude(22). Schwerer Eingriff in die Landschaft durch einen 95 m hohen Fernmeldeturm(23). Verunstaltung der Landschaft durch eine Drachenflieger-Startrampe auf einem Felskopf (LSG), weil die geschützte Eigenart der Landschaft erheblich verändert wird(24).

**Einfriedung:** Die Einfriedung eines als Obstbaumwiese und Kleingarten genutzten Grundstücks im LSG (Obstwiesenlandschaft) beeinträchtigt die Eigenart der Landschaft(25). Ein Weidezaun unter Verwendung von Straßen-Leitplanken als Stützpfiler und zwei- bzw. dreireihigen Querverbindungen bewirkt eine erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigung des Landschaftsbildes(26). Ein 2 m hoher Knotengitterzaun zur Damtierhaltung bildet einen Fremdkörper, der die Eigenart des Landschaftsschutzgebietes nachteilig verändert(27). Doppelzaun um einen Sedemast als erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes(28).

**Fischteich:** Fischzuchtteiche, die ein enges Wiesental, das von störenden Anlagen frei ist (LSG) auf fast 100 m Länge umgestalten würden, zerstören als standortfremde Anlagen die ursprüngliche Eigenart(29). Unzulässigkeit eines Fischteichs in

einem Wiesenbachtal (LSG), der durch künstliche Dammbauten einen störenden Fremdkörper bildet(30).

**Freileitung:** Eine hohe, von allen Seiten sichtbare Freileitung, die einen Wald und eine Bachniederung in einem Bereich überspannt, der bisher von solchen Einrichtungen frei ist, beeinträchtigt das Landschaftsbild erheblich(31).

**Kleingärtnerische Nutzung:** Im Landschaftsschutzgebiet kann ein Schrebergarten mit Blumen und Ziergewächsen die Eigenart einer als solche besonders geschützten Obstbau- und Wiesenlandschaft verunstalten, weil er zwar nicht häßlich ist, aber an dieser Stelle standortfremd und mit dem besonderen, eigenartig herben Charakter der Landschaft unvereinbar ist(32).

**Kraftfahrzeugverkehr:** In einem Landschaftsschutzgebiet kann die Eröffnung des Kraftfahrzeugverkehrs mit Pkw und Omnibussen zu einem Wildgehege die Landschaft verunstalten wegen erheblichen Widerspruchs zur naturgegebenen Bodennutzung(33).

**Motorsport:** Ein Moto-Cross-Rennen in der freien Landschaft mit ca. 200 Fahrern und bis zu 3.500 Besuchern kann das Landschaftsbild durch Verursachung von Erosion, Belegung von Park-, Wartungs- und Abstellflächen erheblich beeinträchtigen(34).

**Rodung:** Unzulässigkeit der Rodung einer Streuobstwiese, wenn dadurch das Landschaftsbild (LSG) verarmt und ein prägender Baumbestand verloren geht(35).

**Straßenbau:** Fehlerhafte Abwägung der Naturschutzbelange bei der Planfeststellung einer Bundesstraße, die auf 6 km Länge 14 Brücken und Überführungen hat, weil ein „Ausgleich“ im wesentlichen in straßenbegleitende Begrüßungsmaßnahmen bestehen soll, ohne zu berücksichtigen, daß Maßstab und Struktur der Landschaft gestört und ihr Erlebniswert beeinträchtigt werden, wobei der Planfeststellungsbeschuß nicht einmal erkennen läßt, ob die Behörde eine Wiederherstellung des alten Zustands oder eine landschaftsgerechte Neugestaltung anstrebt(35a).

**Tiergehege:** Unzulässigkeit von Damtiergehegen auf exponierten Standorten wegen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes(36).

**2.** In der Rechtsprechung ist auch anerkannt, daß eine Beeinträchtigung/Verunstaltung des Landschaftsbildes von der Vorbildwirkung eines Vorhabens ausgehen kann, auf die sich weitere Antragsteller berufen könnten. Dies ist z.B. bejaht worden

- bei einer Hütte im Landschaftsschutzgebiet zu Freizeitzwecken(37),
- allgemein bei baulichen Anlagen im Landschaftsschutzgebiet(38),
- bei der Anlegung eines Fischteichs im Landschaftsschutzgebiet(39),
- bei der Aufstellung eines Wohnwagens im Landschaftsschutzgebiet(40),
- bei einer Geländezuverlässigkeitsfahrt für Motorräder im Landschaftsschutzgebiet(41).

3. Bei der Entscheidung, ob das Landschaftsbild beeinträchtigt wird, können Vorbelastungen eine Rolle spielen. Die Tendenz der Rechtsprechung geht dahin, daß vorhandene Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes erst dann von Bedeutung sind, wenn sie einen Bereich prägen oder entwerfen:

**Bauliche Anlagen:** Einzelne Bauten im LSG, die das Landschaftsbild zwar beeinträchtigen, aber noch nicht zerstören, lassen die Schutzwürdigkeit nicht entfallen(42). Ein Aussiedlerhof in freier Hanglage im LSG Moseltal beeinträchtigt das Landschaftsbild, obwohl in der Nähe eine Autobahnbrücke errichtet worden ist(43).

**Fischteiche:** Wenn das Landschaftsbild im LSG durch Fischteiche und Nebenanlagen erheblich beeinträchtigt wird, so bildet dennoch jedes weitere Vorhaben einen Eingriff, der in Widerspruch zum Landschaftsbild steht(44). Vorhandene Fischteiche in einer Entfernung von 400-500 m bzw. 250 m nehmen einem relativ unberührten Bachtal nicht die Schutzwürdigkeit gegenüber weiteren Eingriffen(45).

4. Die **Feststellung**, ob eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes vorliegt, ist zunächst Sache der Naturschutzbehörde(46). Im Gerichtsverfahren wird meist eine Ortsbesichtigung vorgenommen. Wenn die Rechtsprechung die Perspektive des „Durchschnittsbetrachters“ für maßgeblich erklärt, bedeutet das u.a., daß ein Sachverständigengutachten nicht erforderlich ist, sondern das Gericht selbst die Bewertung vornehmen kann.

#### F. Abschließende Überlegungen

Der Schutz des Landschaftsbildes ist, wie der Naturschutz überhaupt, letztlich eine kulturelle Leistung. Während beim ökologisch geprägten Schutz des Naturhaushalts das physische Eigeninteresse des Menschen immerhin eine gewisse Rolle spielt, wird beim Schutz des Landschaftsbildes besonders deutlich, daß es um die Frage geht, in welcher Welt wir leben wollen. Obwohl gewisse Konkretisierungen durchaus möglich wären, bleiben Rechtsnormen im Einzelfall auslegungsbedürftig, insbesondere wenn eine bewertende Abwägung zwischen Nutzungsinteressen und Belangen des Naturschutzes und des Naturerlebens in der Landschaft zu treffen ist. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist geprägt von einer fortschreitenden Monotonie, Zerstückelung und Zersiedlung der Landschaft.

Daran wird deutlich, daß konsensfähige Maßstäbe für die Erhaltung oder Entwicklung eines befriedigenden Landschaftsbildes ebenso wichtig sind wie die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und der Tier- und Pflanzenwelt.

#### Anmerkungen:

- (1) Vgl. WEYREUTHER, Bauen im Außenbereich, Stichwort „Beeinträchtigung der Landschaftseigenart“, S. 80 ff. m.w.N.; GASSNER, Zum Recht des Landschaftsbildes, NuR 1989, 61/62.
- (2) GASSNER a.a.O. S. 62.
- (3) GASSNER a.a.O. S. 64 f. zu den damit zusammenhängenden Fragen.
- (4) S. PFEIFER/WAGNER, Landschaftsplanung-Gesamtplanung-Fachplanung, DVBl 1989, 789.
- (5) BVerwG, Urt. v. 27.9.1990, NuR 1991, 124 = NVwZ 1991, 364.
- (6) VGH Mannheim, Urt. v. 24.6.1983, NuR 1983, 276 = DVBl 1984, 639 = DÖV 1984, 770.
- (7) VG Schleswig, Urt. v. 3.12.1986, NuR 1987, 234.
- (8) VGH Mannheim, Urt. v. 23.6.1988, NuR 1989, 439 und Urt. v. 30.7.1985, DVBl 1986, 364 = NuR 1987, 31. – Beispielsfall: Ein Weidezaun unter Verwendung von Straßen-Leitplanken bildet eine vermeidbare Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, weil die massive Ausführung außer Verhältnis zum Zweck steht (VG Schleswig, Urt. v. 21.5.1986 – 1 A 489/85 –).
- (9) BVerwG wie Anm. 5.
- (9a) Zurückhaltend auch VGH Kassel, Urt. v. 24.10.1985, NuR 1986, 254 = NVwZ 1988, 543, wonach das Entwicklungsgebot in § 1 BNatSchG nicht auf eine technische oder künstlerische Umgestaltung von Naturzuständen abzielt, sondern auf eine Bestandserweiterung.
- (10) VGH Mannheim, Urt. v. 28.7.1983, NuR 1984, 102.
- (10a) VG Karlsruhe, Urt. v. 29.6.1989, NuR 1990, 332.
- (11) OVG Münster, Urt. v. 15.8.1985 – 7 A 1140/84 –. Die Entscheidung dieses Falles hängt davon ab, wo man den Bezugspunkt sieht: „Ausgleich“ würde erfordern, einen entsprechenden Turm in der Umgebung abzureißen. „Ersatz“ verlangt nicht diesen engen Konnex und läge z.B. vor, wenn ein anderes störendes Bauwerk im betroffenen Landschaftsraum (nicht gerade ein Turm) beseitigt wird. Die Umwandlung von Nadel- in landschaftsgerechten Laubwald wäre nur dann Ersatz, wenn man darunter jede Verbesserung der „Gesamtbilanz“ des Landschaftsbildes versteht, was zweifelhaft ist, aber nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Insoweit bestehen noch Unsicherheiten, eine Rechtsprechung hierzu hat sich noch nicht herausgebildet. Das Problem stellt sich nicht so scharf, wenn mit dem Verursacher eine Vereinbarung über bestimmte „Ersatzmaßnahmen“ getroffen wird und darüber nicht gestritten werden muß.
- (11a) Vgl. auch CARLSEN/FISCHER-HÜFTLE, Rechtsfragen und Anwendungsmöglichkeiten des Landschaftsschutzes, NuR 1993/Heft 7.
- (12) VGH Mannheim, Urt. v. 10.10.1980, NuR 1982, 263.
- (13) VGH München, Urt. v. 5.7.1983, NuR 1984, 53 = BayVBl 1984, 366.
- (14) OVG Münster, Urt. v. 21.8.1972, NuR 1981, 184; VGH Mannheim, Urt. v. 13.6.1983, NuR 1983, 320.
- (15) VGH Mannheim seit dem Urt. 29.1.1979, DÖV 1979, 912 = NuR 1982, 21.
- (16) OVG Saarlouis, Urt. v. 6.5.1981, NuR 1982, 28.
- (17) VGH München, Urt. v. 2.8.1974 – 177 II 73 –.
- (18) VG Aachen, Urt. v. 18.11.1988, NuR 1990, 185.
- (19) VGH Kassel, Urt. v. 9.3.1989, NuR 1989, 395.
- (19a) VGH München, Urt. v. 12.7.1984, NuR 1985, 281.
- (20) VG Schleswig, Urt. v. 10.10.1980, NuR 1982, 240.
- (21) VG Trier, Urt. v. 17.10.1980, NuR 1982, 233.
- (22) OVG Saarlouis, Urt. v. 6.5.1981, NuR 1982, 28.
- (23) VG Freiburg, Urt. v. 21.5.1985, NuR 1986, 40.

- (24) VG Regensburg, Urt. v. 26.9.1990, NuR 1991, 444.
- (25) VGH Mannheim, Urt. v. 22.4.1980, NuR 1982, 71.
- (26) VG Schleswig, Urt. v. 21.5.1986 – 1 A 489/85 – .
- (27) OVG Koblenz, Urt. v. 29.1.1988, NuR 1989, 184.
- (28) VGH Mannheim, Urt. v. 15.11.1988, NuR 1990, 167.
- (29) VGH Mannheim, Urt. v. 19.7.1979, NuR 1980, 24.
- (30) VGH Kassel, urt. v. 8.5.1985, NuR 1985, 330.
- (31) VG Karlsruhe, Urt. v. 23.6.1982, NuR 1983, 74; bestätigt durch VGH Mannheim, Urt. v. 24.6.1983, NuR 1983, 276.
- (32) VGH Mannheim, Urt. v. 11.6.1976, NuR 1979, 153.
- (33) VG Aachen, Urt. v. 16.7.1976, NuR 1980, 80; bestätigt durch OVG Münster, Urt. v. 2.6.1977, NuR 1980, 79.
- (34) VGH Mannheim, Urt. v. 25.6.1986, NuR 1987, 129.
- (35) VGH Mannheim, Urt. v. 25.6.1987, NuR 1988, 288.
- (35a) VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 – II/3 E 530/87 – . Großzügiger VGH Kassel, Urt. v. 20.1.1987 (– 2 UE 1292/85 –, NuR 1988, 250 = DÖV 1987, 497) zur Ortsumgehung von Eltville mit Hinweis auf vorhandene Kunstbauten sowie darauf, daß sich in der Rheingaulandschaft „notwendige Planungsmaßnahmen“ ohne Eingriffe in schützenswerte Landschaftsteile kaum verwirklichen ließen.
- (36) VGH München, Urt. v. 12.7.1988, NuR 1989, 393; VGH Kassel, Beschl. v. 14.12.1988, UPR 1989, 400.
- (37) VGH Kassel, Urt. v. 28.6.1979 – IV OE 46/78 – .
- (38) VGH Kassel, Urt. v. 30.11.1983, NuR 1985, 283.
- (39) VGH Kassel, Urt. v. 25.6.1982, BRS 39, 469, und v. 8.5.1985, NuR 1985, 330; VGH München, Urt. v. 17.7.1986, NuR 1987, 181.
- (40) VGH Kassel, Urt. v. 8.5.1985, NuR 1986, 298.
- (41) VG Darmstadt, Beschl. v. 18.3.1986, NuR 1987, 278.
- (42) OVG Saarlouis, Urt. v. 6.5.1981, NuR 1982, 28.
- (43) VG Trier, Urt. v. 17.10.1980, NuR 1982, 233.
- (44) VGH München, Urt. v. 4.11.1981, NuR 1982, 108.
- (45) OVG Koblenz, Urt. v. 4.6.1987, NuR 1989, 138.
- (46) VGH Mannheim, Urt. v. 24.9.1987, NuR 1988, 191.

**Anschrift des Verfassers:**

Peter Fischer-Hüftle  
 Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Regensburg  
 Postfach 11 01 65  
 D-93014 Regensburg

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [17\\_1993](#)

Autor(en)/Author(s): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: [Rechtliche Aspekte bei der Beurteilung des Landschaftsbildes 75-81](#)