

Diskussion – Leitfragen

Im Anschluss an die Vorträge der Referenten fand eine moderierte Diskussion statt, in deren Mittelpunkt folgende Fragestellungen standen:

1. Brauchen wir eine aktualisierte vorhabenunabhängige Bewertung des Schutzguts 'Landschaftsbild' auf der landes- und regionalen Ebene zur Darstellung der wertvollen (Kultur-) Landschaften? Anhand welcher Kriterien oder Funktionen sollte dieser Wert dargestellt werden (z. B. Erholungsfunktion, Archivfunktion in Bezug auf hist. Kulturlandschaft)? Was ist der 'Mehrwert' einer solchen Datenlage?
2. Eine verbesserte Inwertsetzung des 'weichen' Schutzguts Landschaftsbild bzw. Kulturlandschaft im Rahmen vorhabenbezogener Zulassungs- und Planungsverfahren ist Voraussetzung, um dem Belang im Rahmen der Abwägung ein adäquates Gewicht beimessen zu können. Welche Daten braucht die Planung zur Verbesserung der Inwertsetzung des Schutzguts 'Landschaftsbild' bzw. der Kulturlandschaft (wertvolle und zugleich empfindliche Landschaften)
 - a. im Bereich Windenergie?
 - b. beim Netzausbau?
 - c. Und welche vorhandenen Daten sind hierfür nutzbar?
3. Welcher konkrete Handlungsbedarf ergibt sich?

Diskussion – Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse

1. Vorhabenunabhängige Bewertung des Schutzguts 'Landschaftsbild'

Eingangs wurde die Frage diskutiert, ob eine aktualisierte *vorhabenunabhängige* Bewertung des Schutzguts 'Landschaftsbild' auf der landes- und regionalen Ebene zur Darstellung der wertvollen (Kultur-)Landschaften erforderlich ist und anhand welcher Kriterien oder Funktionen diese Wertigkeit der Flächen vorrangig bestimmt werden soll (z. B. Erholungsfunktion, ästhetische Qualität).

Es besteht großes Einvernehmen darüber, dass der Landschaftsplanung als Grundlage zur Bewertung von geplanten Vorhaben aus dem Bereich der Erneuerbaren Energien und zum Netzausbau eine wachsende Bedeutung zukommt. Die Landschaftsplanung als vorhabenunabhängiges Gutachten ist für die Bewertung der Empfindlichkeit und Bedeutung als Basis erforderlich, da ansonsten das Schutzgut Landschaftsbild und auch die Kulturlandschaft nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand berücksichtigt werden kann, der zu deutlichen Verzögerungen im Planungsverfahren führen kann. Durch eine vorhabenunabhängige Dokumentation der Landschaftsbildbelange im Zuge einer erstarkenden Landschaftsplanung können die Planungsverfahren einzelner Vorhaben deutlich beschleunigt werden.

Betont wird, dass insbesondere auf höherer Ebene (Bundes- und Landesebene) die Landschaftsbildqualitäten ebenenspezifisch in einem Bundes-Landschaftsprogramm und in Landschaftsprogrammen dargestellt werden sollen, damit im Rahmen von großräumigen Planungen, z. B. die Bundesfachplanung Stromnetzausbau nach NABEG oder die Ausweisung von Windeignungsgebiete in Regionalplänen, die Landschaftsbildqualitäten im Rahmen der Korridorfindung bzw. der Abgrenzung eines Eignungsgebiets berücksichtigt werden kann.

Um bei länderübergreifenden, regionalen sowie bei lokalen Planungen regionale Besonderheiten berücksichtigen zu können, ist es erforderlich, entsprechende Restriktions- bzw. Tabu-Flächen in den Planwerken der Landschaftsplanung auf bundes-, landes- und regionaler Ebene (Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan) darzustellen, damit diese Bewertungen auch im Rahmen von länderübergreifenden sowie (über-)regionalen und lokalen Vorhabenplanungen aufgegriffen werden können und so eine Steuerungsfunktion entfalten können.

Auch wenn die naturschutzrechtlich definierten Schutzgebietskategorien sehr häufig auch das Ziel verfolgen, das Landschaftsbild zu schützen, können die Belange des Landschaftsbildschutzes nur sehr unzureichend über diese Flächenkategorien abgebildet werden. Durch den in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabten Umgang mit der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten (LSG) ist auch diese Schutzgebietskategorie, die besonders dem Schutz des Landschaftsbildes dienen soll, nicht geeignet, eine besondere Qualität und Wertigkeit des Landschaftsbildes abzubilden. Insbesondere fehlen wirksame Restriktionen. Deshalb ist selbst bei Vorliegen einer LSG-Ausweisung generell eine Analyse der vorliegenden Landschaftsbildqualitäten erforderlich. Eine Steuerung der Flächennutzung die auf der Ausweisung von LSG fußt, lässt sich nicht durchgängig begründen.¹

Als Bewertungsgrundlage für die Abgrenzung von Restriktions- bzw. Tabuflächen für besonders raumwirksame Nutzungen wie z. B. Windenergie oder Netzausbau sollte bundesweit eine einheitliche Vorgehensweise eingeführt werden, die eine Definition der Flächen mit besonderer Landschaftsbildqualität umfasst und darüber eine angemessene Berücksichtigung der Landschaftsbildqualitäten ermöglicht. Diskutiert wurde hier die Eignung von 'Erbeflächen', die jedoch die Kulturlandschaft adressiert. Neben diesen auf die Kulturlandschaft fokussierenden 'Erbeflächen' bedarf es auch 'Erlebnisflächen', die auf die ästhetische Dimension und die Erlebnisqualität des Landschaftsbildes gerichtet sind.

Bei der Ermittlung solcher Landschaftsbild-Erlebnisflächen sollte nicht nur fachliche Expertise zugrunde gelegt werden, sondern vielmehr sollten auch akteursgebundene Bewertungsansätze einbezogen werden. Denn im Rahmen der Landschaftsbildbewertung sollte neben den Kriterien Vielfalt, Eigenart und Schönheit auch die Erholungsfunktion Inwert gesetzt werden. Dafür bieten sich moderne Verfahren zur Beteiligung breiter Gruppen an.

Auch in Bezug auf die Beurteilung der Schönheit werden partizipative Ansätze und Befragung neben Expertenbeurteilung für erforderlich gehalten, um intersubjektive Werte darzustellen. Insbesondere die Bewertung der Schönheit sollte in erster Linie partizipativ unter Beteiligung auch der Bürger erfolgen. In diesem Kontext wurde über präferenzbasierte Ansätze, der Bildung von Fokusgruppen zur Informationsgewinnung und dem Einsatz von Marktforschungsinstituten diskutiert.

2. Vorhabenbezogene Bewertung des Schutzguts 'Landschaftsbild'

Ausgehend von dem Grundansatz, dass eine verbesserte Inwertsetzung des 'weichen' Schutzguts Landschaftsbild im Rahmen *vorhabenbezogener* Zulassungs- und Planungsverfahren als Voraussetzung gilt, um dem Belang im Rahmen der Abwägung ein adäquates Gewicht beimessen zu können, wurde diskutiert, welche Informationen die Planung braucht, um wertvolle und gegenüber den konkreten Wirkungen von Windenergieanlagen bzw. Höchstspannungsleitungen empfindliche Landschaften darzustellen und welche vorhandenen Datengrundlagen hierfür nutzbar sind.

Insgesamt wird eine bessere Datengrundlage für vorhabengebundene Bewertung für notwendig erachtet. Diese sollte zum einen zur Abbildung der besonderen Wertigkeit das natürliche und kulturelle Erbe und zum anderen den Erholungswert im potenziellen Wirkraum des Vorhabens umfassen, um darauf basierend deren Empfindlichkeit gegenüber der Wirkfaktoren von Windenergieanlagen und von Netzausbauprojekten bewerten zu können. So soll die optisch bedrängende Wirkung von Freileitungen und Windenergieanlagen z. B. auch hinsichtlich der Beeinträchtigung von Erholungswegen für Erholungssuchende bewertet werden. Weitere Wirkungen, wie Geräusche, Spannungsknistern etc. wurden ebenfalls als ggf. relevant angesprochen.

¹ Zur Steuerung der Flächennutzung werden in Rheinland-Pfalz landesweit Ausschlussgebieten als 'herausragende Landschaft' festgelegt.

Zur Darstellung der Wertigkeit wird auf die Informationsfunktion der Landschaftsplanung hingewiesen, die dieser Aufgabe nachkommen müsste.

Bewertungsmethoden in Form von Matrizen und 5-Punkt-Skalen werden nur dann als geeignet betrachtet, wenn sie durch Beispielbeschreibungen unterfüttert werden. Eine Bewertung mittels Punktezuordnung ohne Erläuterung hingegen ist intransparent und das Bewertungsergebnis nicht nachvollziehbar.

3. Welcher konkrete Handlungsbedarf ergibt sich?

Zum einen wird deutlich, dass eine vorhabenunabhängige Bewertung der Landschaft auf allen Ebenen – von der Bundes- bis zur lokalen Ebene – für dringend erforderlich erachtet wird, die neben der Bedeutung auch eine Einstufung der Empfindlichkeit gegenüber verschiedenen Nutzungstypen umfasst. Hier wird die qualitativ einheitliche Darstellung von landschaftsbild-bezogenen hochwertigen Restriktionsflächen ('Rühr-mich-nicht-an') über die einzelnen Bundesländer hinweg gefordert. In diesem Kontext wird attestiert, dass die Bewertung insbesondere hinsichtlich des Kriteriums der Schönheit und bei der Berücksichtigung der Erholungsfunktion partizipative Ansätze erforderlich sind. Zum anderen zeigt es sich, dass aktuelle, homogene und belastbare Landschaftsbild-Daten für die vorhabenbezogenen Bewertungen unproblematisch und gut aufbereitet verfügbar gemacht werden müssen, wenn dieses Schutzgut im Rahmen der Abwägungsvorgänge hinreichend Berücksichtigung gezollt werden soll. Sofern das Landschaftsbild mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden soll, muss dieses Gewicht *vorhabenunabhängig* in anderen Planwerken (z. B. der Regionalplanung, im Landschaftsrahmenplan) dargestellt sein. Anzustreben ist hier die Übernahme von beispielsweise 'Landschaftsbild-Erbeflächen' oder 'überragenden Landschaften' in Raumordnungsplänen (Landesentwicklungsplan, Regionalplan) mit entsprechenden Restriktionen.

Hieraus ableitbarer Handlungsbedarfe sind:

1. Entwicklung von Kriterien und Funktionen für die Ausweisung landschaftsbild-bezogener Restriktionsflächen im Hinblick auf besonders raumwirksamer Nutzungen wie beispielsweise EE- und Netzausbau
2. Entwicklung partizipativer Ansätzen für die vorhabenunabhängige Bewertung der Schönheit einer Landschaft und ihrer Erholungsfunktion und Empfindlichkeit/Verletzlichkeit
3. Analyse der Möglichkeiten zur Etablierung einer länderübergreifend einheitlichen Flächenkategorie zum Schutz des Landschaftsbilds
4. Weiterentwicklung von Bewertungsverfahren, insbesondere auch hinsichtlich größerer Transparenz

Für den AK Erneuerbare Energien und Naturschutz im BBN:

Kathrin Ammermann
Bundesamt für Naturschutz
FG II 4.3
Karl-Liebknecht-Str. 143
04277 Leipzig
0341 - 309 77 10
Kathrin.Ammermann@BfN.de

Dr. Elke Weingarten
e.weingarten@bbn-online.de
Bosch & Partner GmbH
Kantstraße 63a
10627 Berlin
030 - 609 88 44 65
e.weingarten@boschpartner.de