



Bayerisches Landesamt für
Umwelt



Kolloquium
Landschaft



natur

Fachtagung am 09. Dezember 2011



Bayerisches Landesamt für
Umwelt



Kolloquium
Landschaft

Fachtagung am 09. Dezember 2011

UmweltSpezial

Impressum

Kolloquium Landschaft
Fachtagung des LfU am 09.12.2011

Herausgeber:
Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU)
Bürgermeister-Ulrich-Straße 160
86179 Augsburg
Tel.: 0821 9071-0
Fax: 0821 9071-5556
E-Mail: poststelle@lfu.bayern.de
Internet: www.lfu.bayern.de

Redaktion:
LfU Referat 12

Bildnachweis:
Bayerisches Landesamt für Umwelt / Autoren

Druck:
Eigendruck Bayer. Landesamt für Umwelt

Gedruckt auf Papier aus 100 % Altpapier.

Stand:
Dezember 2011

Diese Druckschrift wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden. Sofern in dieser Druckschrift auf Internetangebote Dritter hingewiesen wird, sind wir für deren Inhalte nicht verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Landschaft und Naturschutz Behandlung des Schutzgutes/Naturgutes „Landschaft“ in der Naturschutzarbeit	5
Prof. Dr. Markus Reinke, Leiter des Instituts für Landschaftsarchitektur, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf,	
Artenschutz durch Kulturlandschaftspflege Vielfalt und Kulturlandschaftspflege gehören eng zusammen	10
Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber, Lehrstuhl für Landschaftsökologie, TU München-Weihenstephan	
Energiewende und Landschaft Auswirkungen und Möglichkeiten zur landschaftsgerechten Entwicklung	11
Dr. Wolfgang Zehlius-Eckert, Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung (Allianz-Stiftungsprofessur), TU München-Weihenstephan	
Landschaft und Recht im Naturschutz – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen beim Schutz des „Schutzgutes/Naturgutes“ Landschaft	17
Peter Fischer-Hüftle, Ehem. Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Regensburg	
Landschaftsplanerische Instrumente zum Schutz der Landschaft Landschaftsplanung – unter neuen Vorzeichen!?	25
Gudrun Rentsch, Büro „arc.grün Wirth Rentsch Schöffner Landschaftsarchitekten“, Kitzingen	
Kulturlandschaftliche Gliederung Bayerns Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung der bayerischen Landschaften	33
Martin Wölz Müller, Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V., München; Peter Blum, Institut für Landschaftsarchitektur, Staatliche Forschungsanstalt für Gartenbau Weihenstephan an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf	
Tagungsleitung / Referenten	39

Landschaft und Naturschutz

Behandlung des Schutzgutes/Naturgutes „Landschaft“ in der Naturschutzarbeit

Prof. Dr. Markus Reinke, Leiter des Instituts für Landschaftsarchitektur, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf,

1 Anfänge des Naturschutzes

Als Initialzündung des staatlichen Naturschutzes ist der Erhalt des Drachenfelsens im Siebengebirge bei Bonn im Jahr 1836 vor dem Gesteinsabbau durch die preußische Regierung zu bezeichnen. Dieser staatliche Eingriff war bis dato ein Novum staatlichen Handelns und obwohl der Drachenfels als erstes deutsches Naturschutzgebiet gilt, sollte nicht die Natur geschützt werden, sondern ein romantisch aufgeladenes National-Symbol, das auch infolge seines landschaftlichen Reizes und dem märchenhaften Charme bei Touristen beliebt war.

Im Kern stand die Bewahrung eines hübschen Landschaftsmobiliars und nicht der Schutz der Standorte von Kreuzkröte, Uhu oder Knabenkraut (BfN 2006).

Im Weiteren spricht sich Ernst Rudorff ab 1880 für die „Schonung landschaftlicher Eigentümlichkeit“ und den Erhalt der „Natur in ihrer Ursprünglichkeit“ aus und prägt 1888 das Wort „Naturschutz“. Im Preußischen Abgeordnetenhaus erregt Wilhelm Wetekamp 1898 Aufsehen, weil er dafür wirbt, die schwindende Natur gesetzlich zu schützen und die „Bodenkultur“ in Mooren etc. einzuschränken. Im Jahr 1899 gründet sich der Bund für Vogelschutz (heute NABU). Die Vorsitzende Lina Hähnle kann „die rücksichtslose Ausbeutung der Natur nicht mehr mit ansehen“ (ebenda).

Mit der Gründung des Bundes für Vogelschutz wird dem Ansatz, „Landschaft“ zu schützen der Artenschutz für diese spezifische Artengruppe hinzugefügt. Allerdings bleibt der als Heimatschutz zu verstehende Landschaftsschutz ein gleichrangiges Ziel.

Dies wird auch deutlich durch den 1904 auf Betreiben von Ernst Rudorff gegründeten Bund Heimatschutz, der nicht nur althergebrachte Sitten und Gebräuche, sondern auch die Landschaft bewahren will.

Für Bayern sind als weitere Daten aus dem Beginn des staatlichen Naturschutzes die Gründung des „Bund Naturschutz in Bayern“ 1913 und der erste Deutsche Naturschutztag in München 1925 zu nennen, der „über die volkstümliche Bedeutung des Naturschutzes“ aufklären will.

Damit ist die Naturschutzarbeit von Beginn an eine Kombination von Landschafts-(Heimat-)schutz, Ressourcenschutz und Artenschutz und nur die breite gesellschaftliche Akzeptanz auch durch den Heimatschutzgedanken hat zur Etablierung des Naturschutzes als Staatsaufgabe geführt.

2 Wo steht der Naturschutz aktuell?

Einerseits ist der Zustand von Natur und Landschaft nach wie vor besorgniserregend bis schlecht.

Folgende Belege sind hierfür aufzuführen:

Laut dem Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie liegt die tägliche Flächeninanspruchnahme bis 2006 bei konstant über 100 ha/Tag. Die Erreichung des 30 ha-Ziels für das Jahr 2020 erscheint auch angesichts noch derzeit vergleichbar hoher Flächeninanspruchnahmen als nicht realistisch (Bundesregierung Deutschland 2008).

Vergleichbar ungünstig verläuft die Entwicklung des Artenbestandes in der Bundesrepublik Deutschland. Dem Ziel, die Artenvielfalt von 1975 (= 100 %) bis zum Jahr 2015 wieder her zu stellen, ist Deutschland bislang nicht näher gekommen, vielmehr läuft die Entwicklung des Artenbestandes nach wie vor negativ. Ein Indiz hier ist u. a. eine Aussage in der Nationalen Biodiversitätsstrategie (BMU 2008): „Von den einheimischen rund 3.000 Farn- und Blütenpflanzen Deutschlands sind nach der aktuellen Roten Liste 26,8 % bestandsgefährdet (und 1,6 % ausgestorben oder verschollen). Von den einheimischen Tierarten Deutschlands sind 36 % bestandsgefährdet (und 3 % ausgestorben oder verschollen). Von den in Deutschland vorkommenden Lebensräumen sind 72,5 % gefährdet. Deutschland erreicht mit diesen Gefährdungsraten mit die höchsten Werte in Europa“ (BMU 2008: 17).



Auch auf Bayern bezogen sind die Entwicklung des Zustandes von Natur und Landschaft zumindest in Teilen kritisch zu betrachten. So wurde laut dem aktuellen bayerischen Umweltbericht (LfU 2007) der Anteil unzerschnittener Räume in Bayern von 39 % in 1975 auf 21% in 2000 nahezu halbiert.

Andererseits ist der Naturschutz als Staatsaufgabe gut etabliert, wie die Verankerung des Naturschutzes als Staatsziel in der bayerischen Verfassung, dem Bundesnaturschutzgesetz und dem bayerischem Naturschutzgesetz verdeutlicht.

Auch die vielfältigen Konzepte und Instrumente im Naturschutz und ihre häufige Anwendung sind positiv zu vermerken. Anzuführen sind hier beispielsweise die Vielzahl bestehender konzeptioneller Ansätze, wie Biotopverbundplanung / Wiedervernetzungs-konzepte, die Definition von Critical Loads, der Ansatz der ecosystem services (Ökosystemdienstleistungen) und das Konzept der Differenzierten Landnutzung. Auch die landschaftsplanerischen und naturschutzfachlichen Instrumente haben für Bayern einen guten Deckungsgrad erreicht, wenngleich Aktualisierungen derzeit nicht in zufriedenstellendem Umfang erfolgen.

3 Betrachtung der (eigenen) Naturschutzarbeit

Angesichts dieser positiven Entwicklungen in der Naturschutzarbeit ist zu hinterfragen, weshalb der Zustand von Natur und Landschaft nicht positiver zu beurteilen ist. Eine Antwort auf diese Frage kann nicht als einhellige und belegte Antwort gegeben werden, sondern hierzu werden folgende Thesen aufgeführt:

1. Eine kleine Anzahl behördlicher Naturschützer kann nicht alle Probleme lösen. Aber ohne den staatlichen Naturschutz wäre die Situation weitaus schlechter.
2. Im Wettbewerb mit anderen gesellschaftlichen Belangen wird Naturschutz häufig nicht ausreichend beachtet.
3. Politik muss Erfolge darstellen - auch im Naturschutz, was die tatsächliche Problemsituation teilweise verschleiert.

Vorwort zum bayerischen Umweltbericht 2007:

„In einer ganzen Reihe von Aufgabenfeldern bescheinigt der Umweltbericht den Akteuren gute Arbeit, bemerkenswerte Erfolge und erfreuliche Fortschritte in den letzten Jahren. Auf anderen Gebieten gibt er Signale, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen“ (ebenda: 4).

Die genannten Aspekte (und andere) sind durch den behördlichen Naturschutz nicht bzw. kaum beeinflussbar, doch worin liegen eventuell interne Naturschutzdefizite? Auch diese Selbstreflexion des eigenen Handelns soll in Form einer Theorie diskutiert werden:

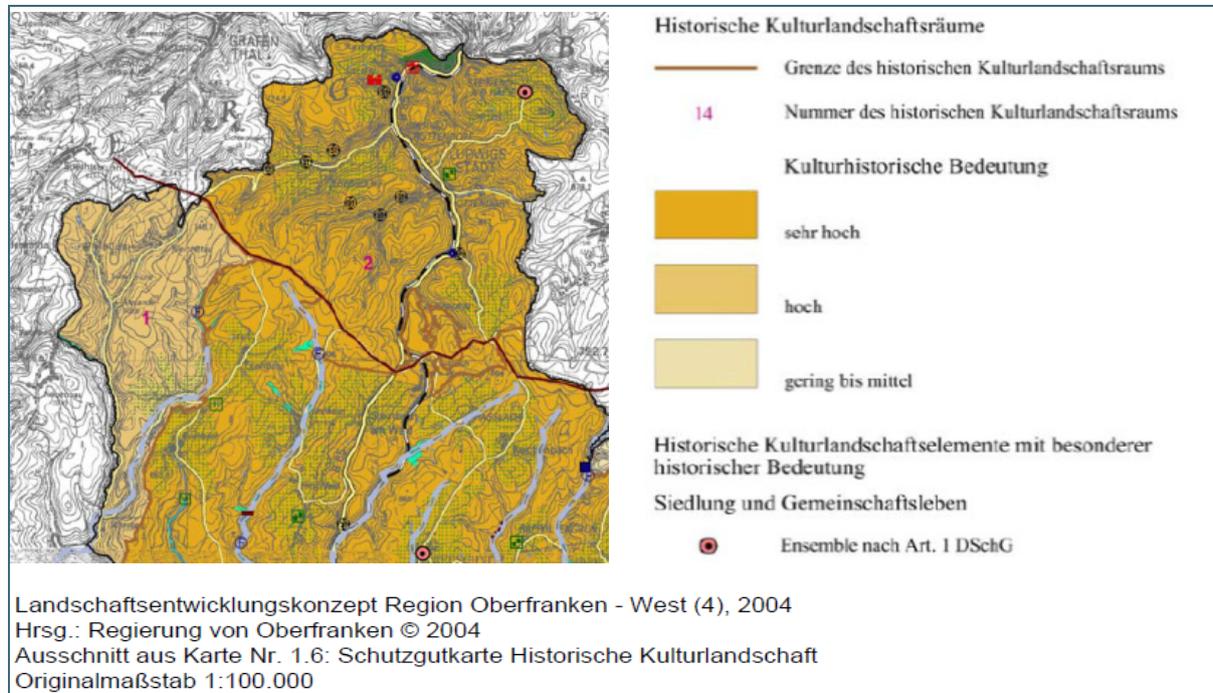
Naturschutz bewegt v. a. Artenschutz und dies wird auch entsprechend in der Gesellschaft wahrgenommen. Diese Konzentration auf Artenschutz als Hauptthema schwächt mitunter eine breitere Akzeptanz in der Gesellschaft.

Diese Theorie soll im Folgenden kurz thematisiert werden, ohne den Anspruch zu haben, eine korrekte, abschließende Antwort geben zu können. Hierzu erfolgt ein Blick auf die eigene Darstellung von Naturschutzarbeit (Homepages), ein Blick auf einige (kritische) Veröffentlichungen und ein Kurzbericht aus einem Vorhaben „Operationalisierung Landschaft in der Arbeit der bayerischen Naturschutzverwaltung“ (AG: LfU 2006).

Die aktuellen Homepages des Bundesumweltministeriums, des Bundesamtes für Naturschutz, des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit und des Bayerischen Landesamtes für Umwelt verdeutlichen, dass in großem Umfang und vor allem als Eingangstatements zum Naturschutz die Themen Artenschutz und Biodiversität behandelt werden. Dagegen werden landschaftliche Themen (Kulturlandschaft, Landschaftszerschneidung etc.) nicht oder nur in begrenzterem Umfang thematisiert. Die exponierte Betonung von Artenschutz und Biodiversität als die zentrale Aufgabe des staatlichen Naturschutzes, ohne die Landschaft mit ihren Funktionen und Werten damit zu verknüpfen, führt zu einer teilweise begrenzten Wahrnehmung des Naturschutzes als Artenschutz in der Öffentlichkeit. In Kombination mit teils kritischen (die Baustopper; vgl. die Süddeutsche Zeitung in der Online-Ausgabe), teils polemischen Pressereaktionen (Online-Ausgabe der Wirtschaftswoche vom 04.12.11) vergibt der staatliche Naturschutz hier die Möglichkeit, für eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz zu werben.

Folgende Kernaussagen aus dem Forschungsbericht „Operationalisierung Landschaft in der Arbeit der bayerischen Naturschutzverwaltung“ (Reinke, Stegmann et al. 2007) sollen im Weiteren klären, ob das Schutzgut „Landschaft“ als gleichrangiges Ziel beispielsweise zum Schutz anderer natürlicher Ressourcen wie Boden, Arten und Lebensgemeinschaften etc. in der Arbeit der Naturschutzverwaltung etabliert ist.

Deutlich wird, dass auch die Ressource „Landschaft“ durch zunehmende Landschaftszerschneidungen durch Infrastrukturtrassen, Siedlungsausdehnungen, Nutzungsintensivierungen, z.B. in der Landwirtschaft, Rohstoffabbau und die Errichtung von Windenergieanlagen und die hiermit einhergehende Überformung tradierter Landschaftsbilder zahlreichen **Gefährdungen** ausgesetzt ist (vgl. SRU 2002, S. 14).



Grundsätzlich besteht zur Behandlung des Schutzgutes "Landschaft" ein umfassender Bedarf und auch Gesetzesauftrag. Basierend hierauf **findet „Landschaft“ in der Arbeit** der bayerischen **Naturschutzverwaltung auch Beachtung**, allerdings erscheint der **Stellenwert und die Verankerung der Arbeiten zur Landschaft verbesserungsbedürftig**. So fehlt beispielsweise in der Landschaftsrahmenplanung häufig eine eigenständige Schutzgutkarte zur Landschaft, in der Raumordnung wird die Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet“ bayernweit nicht genutzt und die in den LEK und Landschaftsplänen angewandten Methoden sind häufig nicht vergleichbar oder einheitlich. Gerade auf den kleinmaßstäblichen Planungsebenen können Standortvoraussetzungen häufig nicht auf eine nachvollziehbare Darstellung landschaftlicher Werte zurückgreifen.

Es bestehen zwar durchaus positive Ansätze zur Erfassung, Bewertung und Entwicklung landschaftlicher Funktionen und Werte, ihre Verbreitung und Anwendung ist allerdings häufig auf Einzelfälle und informelle Planungen beschränkt.

Fazit zur Betrachtung der (eigenen) Naturschutzarbeit:

- Landschaft und Kulturlandschaft sind als Auftrag der Naturschutzarbeit verankert, es erfolgt jedoch naturschutzintern eine u. U. kapazitätsbegründete Konzentration auf Artenschutz und Biodiversität.
- Diese thematische Konzentration wird auch in der Außendarstellung und Presse deutlich und z. T. kritisch reflektiert.
- Es bestehen Ansätze, sie sind aber v. a. auf informelle Instrumente beschränkt und methodisch heterogen.
- Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu Landschaft / Kulturlandschaft findet nur in begrenztem Umfang über Einzelprojekte statt.

4 Ausblick

Eine weitere, intensivere Betrachtung des Schutzgutes „Landschaft“ sollte erwogen werden, da bestehende Potenziale nicht ausgeschöpft werden. Die Thematisierung des Artenschutzes und des Schutzes der Biodiversität ist und bleibt eine bedeutende Aufgabe im Naturschutz, allerdings könnten sich für den Naturschutz inhaltliche Vorteile ergeben, die aus einer ausbalancierten Behandlung der umfangreicheren Naturschutzthemen unter Einbeziehung der Landschaft resultieren. Folgende Aspekte sind hierbei relevant und zu diskutieren:

- Artenschutz und Kulturlandschaftsschutz unterstützen sich gegenseitig, da wertvolle Kulturlandschaften auch Hot Spots der Biodiversität sind.
- Ein integrativer Naturschutz kann sich nicht auf Einzelflächen mit wertvollem Arteninventar zurückziehen, sondern er muss bestehende Landnutzungen mit einem Landschaftsansatz einbinden und beeinflussen.
- Die großräumige Landschafts-/Kulturlandschaftsbetrachtung wird den derzeitigen Auswirkungen von z. B. Erneuerbaren Energien besser gerecht.
- Naturschutz braucht breite gesellschaftliche Akzeptanz, um langfristig erfolgreich zu sein. Die Einbeziehung der Landschaft und der Kulturlandschaft fördert dies.

Literatur

Bayerisches Landesamt für Umwelt (2007): Umweltbericht Bayern 2007

Bundesamt für Naturschutz (2006): 1000 Jahre Naturschutz als Staatsaufgabe 1906 – 2006 – Brücken in die Zukunft bauen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Für ein nachhaltiges Deutschland

Reinke, M., Stegmann, V., Freundt, F., Greza, B. (2007): Operationalisierung des Schutzgutes Landschaft in der Arbeit der bayerischen Naturschutzverwaltung

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes

Umweltbundesamt (2011): Daten zur Umwelt Ausgabe 2011 – Umwelt und Landwirtschaft

Artenschutz durch Kulturlandschaftspflege Vielfalt und Kulturlandschaftspflege gehören eng zusammen

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber, Lehrstuhl für Landschaftsökologie, TU München-Weihenstephan

Manuskript lag zum Druckzeitpunkt nicht vor.

Energiewende und Landschaft

Auswirkungen und Möglichkeiten zur landschaftsgerechten Entwicklung

Dr. Wolfgang Zehlius-Eckert, Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung (Allianz-Stiftungsprofessur), TU München-Weihenstephan

Einleitung

Als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima haben Bundes- und Landesregierung den Ausstieg aus der Atomenergie und den verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien beschlossen. In Bayern soll der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch innerhalb von 10 Jahren von derzeit etwas über 20 % auf über 40 % verdoppelt werden und deren Anteil am Gesamtenergieverbrauch (Strom, Wärme, Kraftstoffe) auf 20 % steigen (Bayerische Staatsregierung 2011, 75 f.). Diese Steigerung soll im Bereich der Stromerzeugung vor allem durch den Ausbau von Photovoltaik- und Windkraftanlagen erreicht werden. Bei der Biomasse wird ein Steigerungspotenzial auf maximal 9 % des Gesamtenergieverbrauchs in Bayern bis 2021 gesehen, was knapp der Hälfte der angestrebten 20 % und einer Steigerung der Anbaufläche von derzeit ca. 400.000 auf ca. 500.000 ha entsprechen würde (ebenda, 15). Die Umsetzung dieser Ziele wird zu einem erheblichen und großflächigen Veränderungsdruck für unsere Landschaften führen.

Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, wo und wie die Integration dieser neuen Elemente in unseren Kulturlandschaften in welchem Umfang erfolgen soll. Anders ausgedrückt: Gibt es Landschaften, die von bestimmten Formen erneuerbarer Energien verschont bleiben oder nur maßvoll und mit besonderer Umsicht für die Nutzung erneuerbarer Energien erschlossen werden sollten? Und gibt es Landschaften, die ein „Mehr“ an erneuerbaren Energien leichter verkraften? Im Grunde geht es hier um eine alte Frage des Natur- und Landschaftsschutz, nämlich um das Verhältnis zwischen bewahrenden Anteilen, wie sie der Heimat- und Denkmalschutz betonen, und die Landschaft neu gestaltenden Ansätzen, wie ihn traditionell die Landesverschönerung vertreten hat. Die AutorInnen des Kulturlandschaftlichen Fachbeitrages zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen (LWL & LVR 2007) haben diese Herausforderung auf die treffende Formulierung „erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung“ gebracht.

Um die folgenden Ausführungen zu möglichen Auswirkungen auf die Landschaft und zu den Möglichkeiten, Beeinträchtigungen der Landschaft zu minimieren und mögliche positive Effekte zu vergrößern und damit Synergieeffekte zu erzielen, nachvollziehbar zu machen, soll hier zunächst kurz das Verständnis des Autors zum Begriff „Landschaft“ geklärt werden. Entsprechend der Einleitung im Einleitungsflyer soll hier von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis ausgegangen werden. Das umfasst neben einer Schutz- bzw. Naturgut-bezogenen Betrachtungsweise (z. B. Auswirkungen auf Boden, Wasser, Arten) folgende Punkte:

- Landschaft als Ökosystem mit Wechsel- und Folgewirkungen
- Landschaft als ästhetischer Gegenstand
- Landschaft als Identifikationsraum für die Bevölkerung
- Land(schaft) als Träger von ökologischen, kulturellen und Nutzungsfunktionen.

Zu den erneuerbaren Energien zählen Windkraft, Photovoltaik, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie. Von diesen sollen nur die drei erstgenannten näher betrachtet werden. Wasserkraft und Geothermie bleiben aus Gründen der Themeneingrenzung an dieser Stelle unberücksichtigt, was nicht

bedeutet, das nicht auch hier aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes bei der Planung und Verwirklichung der Anlagen wichtige Aspekte zu berücksichtigen sind (z. B. sorgfältige und umsichtige Durchführung der Bohrungen, Neubau von Kraftwerken an bislang nicht genutzten Gewässern – siehe z. B. Diskussion um den Bau von Kraftwerken an der Salzach). Die drei Energieträger sollen nach folgendem Schema beschrieben werden:

- Risiken und Möglichkeiten zu deren Vermeidung und Minimierung
- Chancen und Voraussetzungen zu deren Verwirklichung
- Instrumente zur Förderung eines möglichst landschaftsverträglichen Ausbaus der erneuerbaren Energien

Windenergie

Risiken: Die wichtigsten, allgemein bekannten Risiken der Windenergie sind:

- Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes – weithin sichtbare technische Elemente
- Gefährdung von Fledermäusen und Vögeln, insbesondere von ziehenden Arten und Greifvögeln wie dem Rotmilan
- Belästigung und Gesundheitsgefährdung durch Lärm und Lichteffekte

Wichtigste Möglichkeiten, diese Risiken zu minimieren, sind die Standortwahl, Abstandsregelungen und die Möglichkeit, die Anlagen in sensiblen Lagen zu bestimmten Zeiten abzuschalten. Selbst bei optimaler Ausschöpfung dieser Möglichkeiten bleibt aber die Herausforderung, die Anlagen in die Landschaft zu integrieren. Insbesondere bei den neueren Anlagen bzw. den durch Repowering entstehenden Anlagen mit ihren hohen Nabenhöhen entfällt die Möglichkeit, die Anlagen zu „verstecken“. Die weite Sichtbarkeit stellt insbesondere in Kulturlandschaften, die für die Erholungsnutzung und den Tourismus genutzt werden, eine Herausforderung dar, die als noch nicht befriedigend gelöst angesehen werden muss. Hier ist bislang die Standortentscheidung der zentrale Ansatzpunkt, um Beeinträchtigungen der Landschaft zu begrenzen. Dies setzt allerdings voraus, dass ästhetische Gesichtspunkte und Fragen des Kulturlandschaftsschutzes im Rahmen des Genehmigungsverfahrens in ausreichender Qualität geprüft werden. Dabei sollten moderne Visualisierungstechniken Verwendung finden.

Chancen: Ein großer Vorteil der Windenergie ist ihr geringer Platzbedarf. Von landschaftsarchitektonischer Seite wird darüber hinaus die Möglichkeit diskutiert, Windenergieanlagen als gestaltendes Element einzusetzen, indem z. B. die Anlagen bewusst auf vorhandenen Linien in der Landschaft wie Höhenrücken angeordnet werden (SCHÖBEL 2011). Voraussetzung, um solche Chancen zu realisieren, ist einerseits eine angemessene landschaftsästhetische Analyse. Aufgrund der Größe der Anlagen und dem damit verbundenen weiten Wirkungsbereich ist darüber hinaus ein regionaler Ansatz Voraussetzung für einen landschaftsästhetisch befriedigenden Ausbau der Windenergie (ebenda).

Instrumente: Die wichtigsten Instrumente sind nach den obigen Ausführungen zunächst die auf Standortsteuerung ausgelegten Instrumente der räumlichen Planung, die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung (Ausweisung von Vorrang- oder Eignungsgebieten; Ausweisung von geeigneten Standorten im Flächennutzungsplan). Dazu können die Instrumente der Landschaftsplanung, der regionale Landschaftsplan und der kommunale Landschaftsplan, soweit ausreichend aktuell, wichtige Informationen zur Verfügung stellen. Aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes ist eine Bündelung von Anlagen sinnvoll, um für den Kulturlandschaftsschutz, die Erholungsnutzung und den Tourismus besonders wertvolle und für den Eingriff gleichzeitig besonders empfindliche Landschaften schonen zu können. Das bayerische Landesamt für Umwelt wird federführend eine bayernweite Standortanalyse durchführen (Bayerische Staatsregierung 2011, 14 f.), die die Chance bietet, diese Überlegung in einen konkreten Vorschlag umzusetzen.

Im Genehmigungsverfahren kann über Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung eine Feinsteuerung erfolgen und eine entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausreichende, nachvollziehbare und angemessene Kompensation der verbleibenden Beeinträchtigungen erreicht werden.

Photovoltaik

Risiken: Als wichtigste mögliche Beeinträchtigungen von Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind die Umlagerung und Verdichtung des Bodens während der Bauarbeiten, die Inanspruchnahme hochproduktiver Ackerböden und die Veränderung des Landschaftsbildes durch die Solarzellen zu nennen. Bei größeren eingezäunten Anlagenkomplexen kann eine Barrierewirkung für größere, flugunfähige Arten wie verschiedene Mittel- und Großsäuger hinzukommen, bei ungünstiger Standortwahl (z. B. auf Flächen mit Vorkommen gefährdeter Arten von offenen Landschaften) auch Beeinträchtigungen von Arten und deren Lebensräumen (GÜNNEWIG et al. 2007, 23). Die Vermutung, dass die Spiegeleffekte der Anlagen Vögel und Wasserinsekten in größerer Zahl dazu verleiten könnten, diese als Wasserflächen wahrzunehmen und dort zu landen, haben sich bislang nicht bestätigt (HERDEN et al. 2009, 81 ff.).

Etwas anders stellt sich die Situation bei Photovoltaik-Anlagen auf Gebäuden dar. Hier sind es vor allem das Ortsbild, bei denkmalgeschützten Gebäuden und Ensembles auch des Denkmalschutzes, die durch eine Photovoltaik-Anlage beeinträchtigt werden könnten. Der Autor ist allerdings der Meinung, dass die Wertung der Wirkung auf das Ortsbild (ohne die denkmalgeschützten Teile) sehr stark von den Konnotationen, die mit der Veränderung verbunden sind, abhängt, und darüber hinaus im positiven Sinne Gewöhnungseffekte zu erwarten sind.

Die genannten Risiken lassen sich durch geeignete Standortwahl, Fundamentierung ohne oder mit reduziertem Betoneinsatz, Durchlässe in Zäunen und Eingrünungsmaßnahmen reduzieren.

Chancen: Soweit die Anlagen auf intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen errichtet werden (förderfähig derzeit nur noch bis zu einem Abstand von 110 m von Autobahnen und Schienenverkehrswegen), besteht die Möglichkeit einer Extensivierung mit den Vorteilen für den Ressourcen- und den Arten- und Biotopschutz. Darüber hinaus gibt es auch für diese Form der erneuerbaren Energie Positionen, die sich dafür aussprechen, solche Anlagen als Teil der Kulturlandschaft zu akzeptieren und die Solarzellen als eine Art Landart einzusetzen. Voraussetzung für die Realisierung dieser Chancen sind eine einfühlsame Standortwahl und eine Kombination aus geeigneter Begrünung oder Selbstbegrünung und extensiver Nutzung der Flächen (z. B. Beweidung).

Instrumente: Mit der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die 2012 greift, sind die Fehlanreize zur Inanspruchnahme von hochproduktiven landwirtschaftlichen Flächen beseitigt und der Schwerpunkt der Entwicklung wird auf bebaute Flächen oder sog. Konversionsflächen gelenkt. Bei der konkreten Standortsteuerung kommt der Flächennutzungsplanung und im Zusammenhang damit der kommunalen Landschaftsplanung eine Schlüsselrolle zu. Bei der Ausgestaltung im Rahmen des Bebauungsplanes und der Baugenehmigung kann über die Eingriffsregelung und den Grünordnungsplan sichergestellt werden, dass es nicht zu Beeinträchtigungen kommt, diese kompensiert werden oder ggf. Verbesserungen für Natur und Landschaft erzielt werden können.

Biomasse

Risiken: Die größte Herausforderung durch den Anbau von Biomasse besteht in der Ausdehnung des Flächenanteils von Intensivkulturen wie Mais und Raps, was zu einem erhöhten Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, zu verengten Fruchtfolgen, zur Erhöhung des Erosionsrisikos (wenn nicht durch Mulchsaat reduziert) und in der Folge zu einer verstärkten Belastung von Gewässern und Grundwasser sowie zu einem Grünlandumbruch führen kann. Durch lokale und regionale Veränderung in der Kulturzusammensetzung (Verschiebung zu Mais und Raps auf Kosten von Getreide) und vorgezogene Erntetermine (Ganzpflanzensilage von Getreide, Zweikulturnutzungssysteme) wird der Bruterfolg typischer Vögel der Agrarlandschaft gefährdet (z. B. Wiesenweihe, Feldlerche). Auch das Landschaftsbild kann negativ beeinflusst werden, wenn einzelne Kulturen (z. B. Mais) einen zu großen Flächenanteil einnehmen.

Grundsätzlich gilt es aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes, die negativen Folgen einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu begrenzen oder zu vermeiden. Dies kann zunächst durch die Beseitigung von Fehlanreizen durch das EEG und durch veränderte Förderbedingungen auf europäischer und nachfolgend nationaler bzw. landesweiter Ebene gefördert werden. Unterstützt werden könnte dies durch informelle planerische Instrumente, die Vorschläge für Ziel- und Ausschlussgebiete für bestimmte Formen des Bioenergieanbaus erarbeiten, die z. B. Grundlage für die Vergabe von Fördermitteln sein könnten. Solange solche Kulissen nicht vorliegen, können Anbau- und Nutzungsempfehlungen, wie sie die Bayerischen Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Umwelt und Gesundheit über ihre Fachbehörden (Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft und Bayerisches Landesamt für Umwelt) erarbeitet haben (Bezugsquelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt), eine wichtige Entscheidungshilfe sein. Verwiesen sei auch auf die vom Bundesumweltministerium geförderte Homepage „Naturschutzstandards erneuerbarer Energien“.

Chancen: Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, Biomasse zur Energiegewinnung zu nutzen, die zu einer Entlastung von Natur und Landschaft im Vergleich zur jetzigen, intensiven Form der landwirtschaftlichen Nutzung führen kann. Dazu gehören:

- Verstärkte Nutzung von Gülle für die Biogaserzeugung
- Anbau von Wildpflanzenmischungen für die Biogaserzeugung
- Anbau anderer mehrjähriger Kulturen (z. B. Chinaschilf, Durchwachsene Silphie, Szarvasi-1)
- Kurzumtriebsplantagen und Agroforstsysteme
- Vernässung und Anbau von Erlen, Rohrkolben oder Schilf auf bislang intensiv genutzten, entwässerten Niedermoorstandorten
- Verwertung von Landschaftspflegematerial (Biogaserzeugung oder Verbrennung)

Voraussetzungen dafür, dass diese alternativen Formen der Bioenergieerzeugung in der Summe zu positiven Umwelteffekten führen, ist eine geeignete Standortwahl, die negative Effekte v.a. für den Arten- und Biotopschutz oder das Landschaftsbild vermeidet oder minimiert. Beispiele sind der Verzicht auf großflächigen Anbau von Kurzumtriebsplantagen in Agrarlandschaften mit dem Vorkommen von gefährdeten Arten offener Landschaften wie der Wiesenweihe oder der Grauammer oder der Verzicht des Anbaus von Rohrkolben, Schilf oder Erlen auf bereits für den Arten- und Biotopschutz wertvollen Standorten oder geschützten Biotopen. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist, dass Anbau- und Verarbeitungstechniken weiterentwickelt werden und die Förderbedingungen im EEG so eingestellt werden, dass diese alternativen Quellen von Bioenergie kurz- oder mittelfristig ökonomisch konkurrenzfähig werden.

Instrumente: Im Gegensatz zu den beiden anderen Energieformen stehen wenige formelle Instrumente zur Steuerung des Anbaus von Bioenergie (die Verarbeitung sei hier einmal vernachlässigt) zur Verfügung. Am ehesten sind noch die Biomassennachhaltigkeitsverordnungen und die Regelungen des EEG zu nennen, die aber in ihren Regelungen nicht sehr weit gehen und auch nicht alle Formen der bioenergetischen Verwertung erfassen. Nach Auffassung des Autors ist eine Kombination aus informellen Planungsinstrumenten und einer entsprechend angepassten Agrarförderung (siehe unter „Risiken“) am erfolgversprechendsten.

Fazit und Ausblick

Die Energiewende wird zu einem erheblichen Veränderungsdruck auf die Landschaft führen. Damit diese Veränderungen nicht zu starken unerwünschten Nebeneffekten auf Natur und Landschaft nach sich ziehen, ist eine vorausschauende Ausrichtung der Steuerungsinstrumente erforderlich, die auch diese möglichen Nebeneffekte berücksichtigt. Als wichtigste Gruppen von Steuerungsinstrumenten sind zu nennen:

- **Instrumente, die der Informationsvermittlung dienen**
Funktion ist einerseits die Aufklärung über mögliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch die jeweiligen Energieformen und andererseits die Erhöhung der Akzeptanz gegenüber Maßnahmen, die der Reduktion von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dienen oder positive Wirkungen fördern sollen.
- **Rechtliche Instrumente**
Diese sollen vor allem die Einhaltung von Mindeststandards aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes sicherstellen.
- **Ökonomische Instrumente**
Hier geht es einerseits um die Beseitigung von Fehlanreizen und andererseits um die Förderung der Akzeptanz gegenüber Maßnahmen zur Reduktion von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und zur Erhöhung positiver Wirkungen.
- **Planerische Instrumente**
Die Instrumente der räumlichen Planung sollen zunächst dazu beitragen, eine geeignete Standortwahl für die Produktion erneuerbarer Energie zu fördern. Geeignete Mittel dazu sind die Ausweisung von Vorrang- oder Eignungsgebieten auf der Ebene des Regionalplanes (Windenergieanlagen) sowie die Ausweisung geeigneter Flächen auf der Ebene des Flächennutzungsplanes (Windenergie- und Photovoltaikanlagen). Hierzu liefern die Instrumente der Landschaftsplanung, der regionale Landschaftsrahmenplan und der kommunale Landschaftsplan, wertvolle Grundlagen. Für den Anbau von Bioenergiekulturen bietet sich die informelle Identifizierung von Ziel- und Ausschlussgebieten und die Verknüpfung dieser Kulissen mit der Förderung an. Für die Feinsteuerung von Windenergie- und Photovoltaikanlagen ist die Eingriffsregelung zu nennen.

Als wichtigste Punkte der obigen Analyse lassen sich festhalten:

- Die gesetzlichen Anforderungen müssen eingehalten werden.
- Vieles ist eine Frage des „Wo?“ und „Wie?“, d. h. die Konflikte können durch geeignete Standortwahl und entsprechende Gestaltung aufgelöst oder doch zumindest minimiert werden.
- Bei der Diskussion über die Auswirkungen der Erneuerbaren Energien sollten nicht nur die Risiken, sondern gleichermaßen die Chancen gesehen werden. Dazu gehört die Möglichkeit, Bauwerke und Biomassekulturen als gestalterisches Element einzusetzen und neue landschaftsverträglichere Landnutzungsformen zu entwickeln und in der Landschaft zu etablieren.

Im Sinne des Schlagwortes „Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung“ ist im Einzelfall zu entscheiden, in welchem Verhältnis Erhaltung und Entwicklung stehen sollten. Wünschenswert wären Vorschläge, wie dieser Widerspruch zumindest in Teilen aufgelöst werden kann. Es geht also um die Suche nach Synergieeffekten zwischen dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der Sicherung und positiven Entwicklung von besonders bedeutsamer Kulturlandschaften und Erholungsgebieten. Dies kann aber sehr individuelle Lösungen erfordern, die einer angemessenen Analyse und einer intensiven Diskussion mit den Betroffenen bedürfen. Dazu ist ausreichend Zeit einzuplanen.

Literatur

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT (2008): Anbau- und Nutzungsempfehlungen für Energiepflanzen. München.

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2011): Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“. München.

GÜNNEWIG, D., SIEBEN, A., PÜSCHEL, M., BOHL, J. & MACK, M. (2007): Leitfaden zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung von PV-Freiflächenanlagen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (Stand: 28.11.2007)

LWL (LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE) & LVR (LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND) (Hrsg., 2007): Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Münster, Köln.

OBERSTE BAUBEHÖRDE (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN) (2009, 2011): Freiflächen-Photovoltaikanlagen. Schreiben vom 19.11.2009 und vom 14.01.2011 mit Hinweisen zur bau- und landesplanungsrechtlichen Behandlung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen. München.

SCHÖBEL, S. (in Vorbereitung): Windenergie und Landschaftsästhetik - zur landschaftsgerechten Anordnung von Windfarmen. Berlin, Wiss. Verl. Berlin. (Schriftenreihe des Fachgebiets für Landschaftsarchitektur regionaler Freiräume; 11)

Sonstige Quellen

Homepage „Naturschutzstandards erneuerbarer Energien“ <http://www.naturschutzstandards-erneuerbarer-energien.de/>

Landschaft und Recht im Naturschutz – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen beim Schutz des „Schutzgutes/ Naturgutes“ Landschaft

Peter Fischer-Hüftle, Ehem. Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Regensburg

1 Naturschutz ist nicht nur Arten- und Lebensraumschutz

Das Naturschutzrecht will die Aktivitäten des Menschen begrenzen und steuern, um zwei Ziele zu erreichen: Zum einen soll möglichst allen Arten von Pflanzen und Tieren die Chance zu einer weiteren Existenz und Entwicklung erhalten bleiben. Zum anderen sollen gewisse Qualitäten von Natur und Landschaft als Voraussetzung für die körperliche und seelische Erholung des Menschen durch das Erleben von Natur bewahrt werden. Letzteres sollte nicht aus den Augen verloren werden, auch wenn ein Blick in die naturschutzrechtlichen Publikationen zeigt, dass sich Rechtsprechung und Literatur hauptsächlich mit Fragen des Schutzes von Arten und Habitaten befassen, insbesondere aufgrund der europarechtlichen Vorgaben. Man sollte sich in Erinnerung rufen, dass der Naturschutz seit jeher auch ästhetische Ziele verfolgt und es dabei eine wichtige Rolle spielt, wie die Menschen mit der Landschaft umgehen.

Dementsprechend schützt das BNatSchG in der Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 Natur und Landschaft „als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen“. Es fügt hinzu, dass Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sein sollen. Dem Gesetz liegt die Vorstellung zugrunde, dass nicht nur ein funktionierender Naturhaushalt, sondern auch bestimmte mit den Sinnen wahrnehmbare Qualitäten von Natur und Landschaft eine Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen bilden. Der Gesetzgeber weiß, dass das Erholungsbedürfnis des Menschen nicht nur auf dem heimischen Sofa oder beim Sport befriedigt wird, sondern dass es zu den Grundbedürfnissen des Menschen gehört, sich in der freien Landschaft (in Bayern ist der Ausdruck „freie Natur“ üblich) erholen zu können.

2 Die Landschaft im Kontext der Ziele des Naturschutzes

Nach § 1 Abs. 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft nicht nur als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen, sondern auch aufgrund ihres eigenen Wertes zu schützen. Ohne dass hier die Problematik einer solchen Eigenwertklausel im Einzelnen diskutiert werden kann, lässt sich jedenfalls sagen, dass das Anerkenntnis des Eigenwerts von Tieren und Pflanzen immerhin die Schlussfolgerung erlaubt, dass man möglichst allen Arten das weitere Überleben ermöglichen sollte. Dagegen lassen sich daraus kaum konkreten Folgerungen ableiten, wenn es um die Landschaft geht. Da die Landschaft in Europa seit Jahrtausenden vom Menschen geprägt wird, gelangt man bei der Eigenwertdiskussion zwangsläufig zu der Frage, ob ein schutzwürdiger Eigenwert auch einer an natürlichen Landschaftselementen armen, flurbereinigten Einheitslandschaft mit rechtwinkligem Wegenetz und schnurgerade abgeschnittenen Waldrändern beizumessen ist. Entscheidet man sich deshalb dafür, nur einer weitgehend ursprünglichen Naturlandschaft einen Eigenwert beizumessen, so bringt das keinen nennenswerten Gewinn, den diese ist ohnehin wegen ihrer positiven Wirkung auf den Menschen schützenswert.

Auch die Rechtsprechung hebt im Kontext der Eingriffsregelung (§§ 14, 15 BNatSchG) hervor, dass das Schutzgut Landschaftsbild in Beziehung zum Menschen zu sehen sei und es um die Wirkungen der landschaftsprägenden Elemente auf den Menschen gehe.¹

Es ist klug und entspricht der Realität, dass das Gesetz die Begriffe Vielfalt, Eigenart, Schönheit und Erholungswert nicht auf die Landschaft beschränkt, sondern auf das Begriffspaar Natur und Landschaft bezieht. Daher muss nicht entschieden werden, ob das Rauschen eines Baches der Natur oder der Landschaft zuzuordnen ist. Dieses Abgrenzungsproblem ergibt sich aber bei Anwendung der Eingriffsregelung, weil im Tatbestand des Eingriffs in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) vom „Landschaftsbild“ die Rede ist. Insofern taucht die Frage auf, ob nicht nur visuelle, sondern auch akustische Phänomene wie Vogelgezwitscher dazugehören und ob rechtlich gesehen auch Vögel, Schmetterlinge oder Hasen Teil des Landschaftsbildes sein können. Diesen Problemen will ich hier nicht nachgehen, sie sind letztlich unergiebig, was ihre juristische Seite betrifft,² und spielen bei anderen rechtlichen Instrumenten des Naturschutzes keine Rolle. Der Aufgabenbereich der Landschaftsplanung, wie er in § 9 BNatSchG umschrieben ist, umfasst alle genannten Aspekte, ebenso z.B. die Schutzzwecke des Naturschutzgebiets und des Landschaftsschutzgebiets, die jeweils von „Natur und Landschaft“ sprechen (§§ 23 Abs. 1, 26 Abs. 1 BNatSchG).

3 Bewertungsmaßstäbe für den Schutz der Landschaft

Bei Schutz und Entwicklung der Landschaft kommt ein Problem ins Spiel, das beispielsweise beim Artenschutz in dieser Form nicht besteht. Es beruht darauf, dass die Landschaft, wie sie hier und jetzt vorgefunden wird, in weiten Teilen das Ergebnis einer sehr langen Einwirkung und Umgestaltung durch den Menschen ist.

Der Schutz eines wild lebenden Tieres erfährt seine Legitimation dadurch, dass es sich um einen Teil der Natur handelt, die in ihren im Lauf der Evolution entstandenen und sich weiter entwickelnden Formen erhalten werden soll. Das Schutzobjekt ist von der Natur hervorgebracht und steht als solches fest. Wertentscheidungen sind insofern erforderlich, als es darum geht, in welchem Umfang und in welcher Weise eine Tierart geschützt werden soll und welche Beeinträchtigung der Population man ggf. akzeptieren will.

Dagegen ist die Landschaft als Schutzobjekt in ihrem gegenwärtigen Erscheinungsbild bereits das Ergebnis zahlreicher anthropogener Veränderungen. Man muss also für den Schutz und die Entwicklung der Landschaft bestimmte Kriterien festlegen und sich darüber klar werden, welche Eigenschaften sie haben und wie sie aussehen soll. Ferner ist zu entscheiden, was unter Beeinträchtigung zu verstehen ist und welches Maß an Veränderung man akzeptieren will. In rechtlicher Hinsicht resultiert daraus das Problem des anzulegenden Maßstabs.

Der Gesetzgeber weiß, dass eine Landschaft bestimmte Eigenschaften haben muss, damit sie zum Wohlbefinden des Menschen beiträgt und er sich dort gerne aufhält. Er lässt es daher nicht bei den allgemeinen Begriffen des § 1 Abs. 1 BNatSchG – Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert – bewenden, sondern greift beispielhaft einige Aspekte heraus, um seine Ziele zu konkretisieren.

§ 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG fordert, Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren. Denn diese Landschaften sind selten geworden und erfüllen die Qualitätsanforderungen in besonderem Maß.

¹ OVG Münster, Urt. v. 16.1.1997 – 7 A 310/95, NuR 1997, 410.

² Einzelheiten bei Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 14 Rdnr. 48 ff.

Darüber hinaus setzt § 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG das Ziel, zur Erholung geeignete Flächen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen und zugänglich zu machen. Vor allem in dicht bevölkerten Gebieten ist das von großer Bedeutung. Bei realistischer Betrachtung wird man nicht verlangen können, dass es sich immer um eine besonders schöne Landschaft handelt, zumal diese Landschaftsräume für die Erholungssuchenden schnell erreichbar sein müssen. So gesehen ist eine Landschaft "zur Erholung geeignet", wenn sie gewisse Minimalanforderungen erfüllt. Dazu gehört, dass sie nicht durch bauliche Anlagen, Verkehrsanlagen und dominierende technische Objekte geprägt ist, sondern durch die für den Außenbereich typischen Nutzungen Landwirtschaft und Forstwirtschaft sowie ungenutzte Flächen.

Allerdings kann man sich schwerlich mit einer Landschaft begnügen, wie sie vielerorts als Ergebnis der Flurbereinigung und der Entwicklung in der Landbewirtschaftung entstanden ist. Auf – nicht selten asphaltierten – Wirtschaftswegen zwischen Maisäckern spazieren zu gehen, ist nicht besonders attraktiv, der staatlich geförderte Anbau von Energiepflanzen verstärkt den Eindruck der Monotonie der Landschaft nur noch mehr. Die wenigen verbliebenen natürlichen Landschaftselemente können dagegen wenig ausrichten. Eine solche Landschaft hat zwar ihre Eigenart, allerdings eine solche, die den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht entspricht. Daran wird zum einen deutlich, dass der Begriff "Eigenart" einer bewertenden Betrachtung bedarf, und zum anderen, dass die primär ökologisch motivierten Gebote, Grünland zu erhalten (Art. 3 BayNatSchG) und insbesondere in landwirtschaftlich geprägten Landschaften Elementen des Biotopverbundes zu bewahren und neu zu schaffen (§ 21 Abs. 6 BNatSchG) unmittelbare Auswirkungen auf den Erholungswert der Landschaft haben. Dasselbe gilt für den gesetzlichen Schutz bestimmter Biotope (§ 30 BNatSchG).

Für das Erlebnis von Natur und Landschaft ist schließlich von großer Bedeutung, dass man sie in Ruhe genießen kann, d.h. dass die Landschaft frei von Lärm ist.

4 Rechtliche Instrumente zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung der Landschaft

Betrachten wir nun die rechtlichen Instrumente, die das Naturschutzrecht bereithält, um die Qualitätsanforderungen an die Landschaft und ihren Erholungswert durchzusetzen. Diese Instrumente sind die Landschaftsplanung, Schutzgebiete/Schutzobjekte und die Eingriffsregelung.

4.1 Landschaftsplanung

Die Landschaftspläne sollen Angaben enthalten über die Erfordernisse und Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchst. f) BNatSchG). Zu diesem Zweck sind die vorhandene Landschaft und ihre Wirkungen auf den Menschen darzustellen und nach den genannten Kriterien zu bewerten. Landschaftsräume, die ein hohes Maß an Vielfalt, Eigenart und Schönheit aufweisen, sind zu erhalten und ggf. durch geeignete Maßnahmen zu entwickeln. Gleiches gilt für Flächen, die auf Grund ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage für die naturbezogene Erholung von Bedeutung sind oder sein können. Landschaftsräume, in denen Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie das Landschaftserleben beeinträchtigt oder gefährdet sind, die aber zum Zweck der Erholung und des Landschaftserlebens wiederhergestellt werden können, sind zu benennen und geeignete Maßnahmen hierfür darzustellen.¹

¹ Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 9 Rdnr. 55. Handelt es sich um ein Landschaftsbild, das in einer städtebaulichen Beziehung zu einer Gemeinde steht, so kann es auch mit den Mitteln der kommunalen Bauleitplanung (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) geschützt werden, vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 22.6.2010 – 3 S 1391/08, VBIBW 2010, 475 zum Schutz einer das Ortsbild prägenden Bergkuppe gegen Gesteinsabbau.

4.2 Schutzgebiete/Schutzobjekte

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ermöglicht die Festsetzung eines Naturschutzgebiets wegen seiner Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit. Es muss sich also um eine Gegend handeln, die herausgehobene Qualitäten hat. Dann allerdings kann sie relativ streng geschützt werden. Dazu dient das repressive Verbot jeder nachteiligen Veränderung (§ 26 Abs. 2 BNatSchG). Bei der Festsetzung von Naturschutzgebieten steht der ökologische Schutzzweck in der Praxis sehr im Vordergrund. Das hat zum Beispiel dazu geführt, dass in § 3 der Verordnung über das 808 ha große Naturschutzgebiet "Isarmündung" neun ökologische Schutzzwecke genannt werden, von einer besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit dagegen keine Rede ist. Es fällt schwer zu glauben, dass ein Gebiet dieser Größe keine herausgehobenen landschaftlichen Qualitäten hat, wenn es in § 3 NatSchVO als eine der bedeutendsten Auenlandschaften Mitteleuropas beschrieben wird und große Bestände an Auwäldern, Altwässern, naturnahen Wäldern, ungedüngten Streuwiesen und Auenwiesen sowie zahlreiche Vögel beherbergt. Als ein Anglerverein eine Befreiung vom Verbot des Fahrens nicht öffentliche Straßen im Schutzgebiet beantragte, wurde darüber gestritten, ob durch das Befahren mit Kraftfahrzeugen Tiere getötet oder gestört werden könnten. Die Klage des Vereins wurde u. a. mit der Begründung abgewiesen, es gehe aus dem Wortlaut der Verordnung letztlich auch hervor, dass Natur und Landschaft wegen ihrer ganz besonderen Eigenart geschützt werden, und ein Verkehr mit motorisierten Fahrzeugen beeinträchtigt das Naturerleben durch optische Fremdkörper wie fahrende oder abgestellte Kraftfahrzeuge sowie den durch sie verursachten Lärm und die Abgase.¹

Einzelerschöpfungen der Natur können wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit als *Naturdenkmal* geschützt werden (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) Es handelt sich in der Regel um relativ kleine Objekte, die zwar eine Landschaft bereichern, aber eher selten sind. Wesentlich größer ist die Anzahl der geschützten Landschaftsbestandteile, die unter anderem zur Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- und Landschaftsbildes ausgewiesen werden können (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Auf diese Weise schützt Art. 16 BayNatSchG landesweit u.a. Hecken, Feldgehölze, Trockenmauern, Lesesteinwälle sowie Tümpel und Kleingewässer. Diese Elemente tragen zu Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft bei.

Wenn es sich nicht um einzelne Objekte oder Landschaftselemente und auch nicht um besonders hochwertige Flächen mit der Schutzwürdigkeit eines Naturschutzgebietes handelt, kommt die Festsetzung eines *Landschaftsschutzgebiets* wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft in Betracht (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG).

In Bayern steht eine relativ große Fläche unter Landschaftsschutz. Dabei werden die rechtlichen Möglichkeiten häufig nicht ausgeschöpft. Viele der in Bayern bestehenden Verordnungen beruhen auf der irrigen Annahme, eine Landschaftsschutzverordnung müsse die genehmigungspflichtigen Tatbestände abschließend aufzählen und könne auch nicht hilfsweise eine allgemeine Genehmigungspflicht für Veränderungen enthalten, die den Schutzzwecken zuwiderlaufen. Auch die Möglichkeit, bestimmte Handlungen repressiv zu verbieten,² wird selten genutzt.³ Wenn eine Handlung nach Einschätzung des Ordnungsgebers typischerweise dem Schutzzweck zuwiderläuft, kann er sie auch repressiv verbieten, ohne dass eine Erlaubnisverfahren stattfinden muss. Die Rechtsprechung hat das in verschiedenen Fällen bestätigt, zum Beispiel die Änderung der Nutzung eines Auwaldes,⁴ die Beseitigung von Hecken, Bäumen, Gebüsch und Röhricht.⁵

¹ VG Regensburg, Urt. v. 17.3.1998 – RN 11 K 96.2285, NuR 1999, 174.

² Diese wurden schon frühzeitig dargestellt, vgl. Carlsen/Fischer-Hüftle, NuR 1993, 311. Zu den möglichen Verboten auch Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 26 Rdnr. 20 ff. und § 22 Rdnr. 21 ff.

³ Beispiel: § 4 der Verordnung der Stadt Straubing über das Landschaftsschutzgebiet „Polder Straubing“ v. 15.12.1997.

⁴ BayVGh, Urt. v. 1.8.1988 – 9 N 87.01708, NuR 1989, 182.

⁵ VGh Kassel, Urt. v. 7.10.2004 – 4 N 31/01/00, NuR 2005, 791.

Auch wenn im Landschaftsschutzgebiet auf die Belange der Land- und Forstwirtschaft Rücksicht zu nehmen ist, kann die Schutzverordnung Einfluss auf die Bewirtschaftung nehmen, sofern das durch überwiegende öffentliche Interessen des Landschaftsschutzes gerechtfertigt ist. So kann es die Erhaltung von Eigenart und Schönheit der Landschaft rechtfertigen, die Umwandlung von Laubwald in eine andere Baumartenzusammensetzung zu verbieten. Darin liegt keine unzumutbare Belastung des Waldbesitzers, denn eine forstwirtschaftliche Nutzung bleibt weiterhin möglich. Es wäre falsch anzunehmen, Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft und ihr Erholungswert seien zweitrangige Ziele des Naturschutzes mit einer gegenüber dem Schutz von Arten und Habitaten geminderten Durchsetzungskraft. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die optisch-ästhetische Seite des Naturschutzes ein „wichtiger Gemeinwohlbelang“ ist, der beispielsweise in einer stadtnahen Erholungslandschaft das in der Landschaftsschutzverordnung enthaltene Verbot des Sandabbaus zwecks Erhaltung des „besonders reizvollen und charakteristischen Landschaftsbildes“ rechtfertigt.¹

Was die derzeit diskutierte Errichtung zahlreicher Windkraftanlagen in Bayern betrifft, ist einerseits richtig, dass ihre Zulassung wegen der Vorbildwirkung für Bezugsfälle nicht im Wege der Befreiung (§ 67 Abs. 1 BNatSchG) erfolgen sollte, sondern durch entsprechende Änderung des Verordnungstextes. Falls das Schutzgebiet im betroffenen Bereich seine Funktion verlieren sollte, könnte ohnehin keine Zulassung im Weg der Befreiung erfolgen. Umgekehrt besteht aber auch die Möglichkeit, in bestimmten Zonen eines Landschaftsschutzgebiets mit entsprechender Schutzwürdigkeit die Errichtung von Windkraftanlagen von vornherein zu verbieten, ohne dass im Einzelfall noch ein Erlaubnisverfahren durchgeführt werden muss.

4.3 Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung gilt flächendeckend, d.h. auch innerhalb von Schutzgebieten, für alle Vorhaben, die den Tatbestand des § 14 Abs. 1 BNatSchG erfüllen. § 15 Abs. 1 und 2 BNatSchG verpflichtet den Verursacher eines Eingriffs, vermeidbare Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu unterlassen und unvermeidbare auszugleichen. Die entscheidende Weichenstellung liegt bei der Frage, ob die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung kompensiert werden kann oder ob dies nicht im vollen Umfang möglich ist, sondern das Eingriffsvorhaben zu einer Verschlechterung der landschaftlichen Qualitäten führt.

Bei der Interpretation eines gesetzlichen Begriffs wie „Beeinträchtigung des Landschaftsbildes“ geht es einerseits um einen Sachverhalt, andererseits um die subjektiven Wahrnehmungen, Erwartungen und Bedürfnissen dessen, der den Sachverhalt beobachtet und beschreibt, denn er verlangt nach einer Bewertung. Für die Auslegung solcher Begriffe muss daher ein Maßstab gefunden werden, der sich innerhalb einer konsensfähigen Bandbreite bewegt, insbesondere wenn es darum geht, die Nutzung von Grundstücken mit Blick auf ihre Lage in einer bestimmten Landschaft Einschränkungen zu unterwerfen oder ein Vorhaben abzulehnen. Den Spielraum der Bewertung hat die Rechtsprechung frühzeitig dahingehend abgegrenzt, dass zur Beurteilung der Frage, ob ein gesetzwidriger Eingriff in die Landschaft nach der einschlägigen Landschaftsschutzverordnung vorliegt, auf den Standpunkt des gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Betrachters abzustellen sei. Sowohl der besonders empfindsame als auch der den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes ablehnende Betrachter müssten unberücksichtigt bleiben.² Eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes liege vor, wenn die Veränderung von einem für die Schönheiten der natürlich gewachsenen Landschaft aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter als nachteilig empfunden wird.³ Mit anderen Worten: Die Rechtsprechung macht es sich zur Aufgabe, sich selbst in diese Rolle zu verset-

¹ BVerwG, Urt. v. 13.4.1983¹ 4 C 21.79, BVerwGE 67, 84 = NuR 1983, 274.

² BVerwG, Urt. v. 12.7.1956¹ I C 91.54, BVerwGE 4, 47 = DVBl 1956, 689.

³ BVerwG, Urt. v. 27.9.1990¹ 4 C 44.87, BVerwGE 85, 348 = NuR 1991, 124.

zen und weder in das eine noch in das andere Extrem zu verfallen. Das hat zur Folge, dass im Streitfall letztlich die Bewertung des Gerichts maßgeblich ist. Zugleich bedeutet es, dass die eigene Sachkunde des Gerichts zur Entscheidung ausreicht und kein Sachverständigengutachten erforderlich ist.

Wird eine verbleibende Beeinträchtigung bejaht, so muss das Eingriffsvorhaben nach § 15 Abs. 3 BNatSchG abgelehnt werden, wenn die Belange des Landschaftsbildschutzes überwiegen. Das dürfte in der Praxis wohl der Ausnahmefall sein. Selbst in einem so empfindlichen Landschaftsraum wie dem Maintal bei Kloster Banz und der Basilika Vierzehnheiligen wurde der Bau einer Autobahn akzeptiert. Dazu das Bundesverwaltungsgericht:¹

„Nur bei einem Rundblick von der Festwiese bei Kloster Banz werden die Basilika Vierzehnheiligen und die Trasse erfasst. Der Trassenbereich wird allerdings nicht mehr von der Basilika als Blickfang, sondern maßgeblich von der Silhouette der Stadt Lichtenfels geprägt. Diese wirkt wegen der mangelnden Geschlossenheit und Uneinheitlichkeit des Stadtbildes bereits jetzt so unruhig, dass das Landschaftsbild durch das Straßenbauvorhaben nicht entscheidend verschlechtert wird. Soweit die Trasse noch im Blickwinkel auf Vierzehnheiligen liegt, verläuft sie vor der Kulisse eines Gewerbegebietes am Stadtrand von Lichtenfels und einer sich am Horizont abzeichnenden kastenförmigen Hochhausbebauung in Hanglage. Erst in der von Vierzehnheiligen abgewandten Blickrichtung zeigt sich die Landschaft harmonischer.

Auch der Panoramablick von Vierzehnheiligen in Richtung Banzer Land wird durch das Straßenbauvorhaben nicht so weit beeinträchtigt, dass dessen Durchführung unverträglich erscheint. Das Kloster Banz hebt sich aufgrund seiner exponierten Höhenlage derart weit vom Talraum ab, dass die Trasse, soweit sie darin verläuft, die Sicht auf das Kirchenbauwerk nur unerheblich stört. Dies gilt umso mehr, als das Tal durch das vorerwähnte Gewerbegebiet visuell ohnehin vorbelastet ist. Auffälliger wird das Trassenband jenseits des Mains, weil das Gelände dort ansteigt. Die Ausstrahlung, die das Kloster Banz auf den Betrachter auszuüben vermag, wird gleichwohl nicht völlig zunichte gemacht; denn die Trasse entfernt sich vom Banzer Wald umso weiter, je mehr sie an Höhe gewinnt. Bereits am Hang vor der Ortschaft Schönsreuth ist die Distanz so groß, dass die Klosteranlage zumindest an den Rand des Blickwinkels gerät, wenn nicht gar aus ihm verschwindet.

Am schmerzlichsten hat der Senat den Eingriff in das Landschaftsbild empfunden, wie es sich vom Parkplatz an der Kreisstraße zwischen Weingarten und Kösten bei einem Blick in Richtung Nordosten darstellt. Die hügelige, sanft aufwärts führende Wiesen- und Waldlandschaft wirkt unberührt und reizvoll. Ihr wird durch das Straßenbauvorhaben zweifellos eine tiefe Wunde geschlagen werden. Vor dem Hintergrund der für das Straßenbauvorhaben sprechenden Erwägungen erscheint die Veränderung des Landschaftsbildes jedoch noch hinnehmbar. Es mag sein, dass ein Experte auf dem Gebiet der Kulturgeschichte den Wertverlust, den der "Gottesgarten" erleiden wird, für schlechthin unerträglich halten wird. Der mit den historischen Zusammenhängen nicht vertraute Durchschnittsbetrachter wird hingegen lediglich die Zerstörung einer ländlichen Idylle beklagen, wie sie für Mittelgebirgslandschaften in Deutschland typisch ist. Aus seiner Sicht wird dem Straßenbau nicht etwas Einzigartiges geopfert.“

Dass eine Landschaft durch „mangelnde Geschlossenheit und Uneinheitlichkeit des Stadtbildes“ so vorbelastet sein kann, dass der Bau einer Autobahn nicht mehr ins Gewicht fällt, kann nicht überzeugen. Wenn das Landschaftsbild noch nicht komplett ruiniert ist, könnte man eine Vorbelastung auch umgekehrt zum Anlass nehmen, eine weitere Verschlechterung zu verhindern. Abzulehnen ist auch die Auffassung, dass ein wenig gelungenes Stadtbild die Bewertung der umgebenden Landschaft

¹ BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02, BVerwGE 120, 1 = NuR 2004, 366.

maßgeblich beeinflusst. Legt man diesen Maßstab an, so wird man bei den heutzutage häufig anzutreffenden wenig harmonischen Ortsansichten häufig zum Ergebnis kommen, dass damit auch die umgebende Landschaft verdorben ist, ein nicht akzeptables Ergebnis. Entsprechendes gilt für die weitere Begründung, die Landschaft sei durch ein Gewerbegebiet visuell vorbelastet. Die akustischen Auswirkungen der Autobahn auf die Landschaft werden nicht thematisiert.

Der geschilderte Fall ist exemplarisch dafür, wie flexibel man mit den Bewertungsmaßstäben umgehen kann, um ein für richtig gehaltenes Ergebnis zu begründen. Wie man das umgekehrte Ergebnis begründen kann, soll an einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu einer Windkraftanlage verdeutlicht werden. Er bewertet sie als verunstaltend:¹

„Von der südlich des Marktes Arberg gelegenen Kemmather Höhe bietet sich ein Panoramablick auf das von den Vorhaben betroffene Gebiet bis in etwa 10 km Entfernung. Markante Begrenzungen sind im Südosten der Hahnenkamm und im Südwesten der Hesselberg. Die Landschaft in diesem Raum ist kleinräumig hügelig, kleinteilig und abwechslungsreich strukturiert durch Feld, Wald, Grünland und dazwischen gelegene Siedlungen. Der Bereich ist von technischen Bauwerken im Wesentlichen unberührt. Der Richtfunkturn auf der Kemmather Höhe wirkt auf diesen Bereich ein, liegt aber außerhalb dieses abgrenzbaren Bezirks. Eine Windkraftanlage im Bereich des Hahnenkamms ist mit bloßem Auge kaum zu erkennen. Auch wenn von einzelnen Punkten im Nahbereich der Anlagen, z.B. bei der Eybburg oder dem Schloss Dennenlohe die Windkraftanlagen wegen der topographischen Verhältnisse nicht zu sehen sein würden, gibt es doch viele offene Sichtbeziehungen, beispielsweise von Großlellenfeld, insbesondere von der dortigen Wallfahrtskirche Beatae Mariae Virginis, aus. In diesem reich gegliederten Raum würden beide Windkraftanlagen, wie auch jede für sich wegen ihrer Größe und der ständigen Drehbewegung der Rotoren einen dominierenden Blickfang darstellen und insbesondere die kleinteiligen Proportionen sprengen. Sie würden die durch ihre Begrenzungen, den Hahnenkamm und vor allem den Hesselberg, charakteristische und von raumprägenden technischen Bauwerken weitgehend unberührte Landschaft unangemessen stören. Bestätigt wird dieser Eindruck durch den Blick vom Hesselberg in Richtung Norden, wo die Kemmather Höhe den Raum begrenzt. Hier wirkt zwar der bereits genannte Richtfunkturn belastend, vermag jedoch nicht die Belastung des dazwischen liegenden Raumes durch die geplanten Windkraftanlagen zu relativieren.

Der umschriebene Raum erscheint zudem im Hinblick auf seine Funktion besonders schützenswert. Im Regionalplan für Westmittelfranken wurde den Gemeinden Arberg, Ehingen und Unterschwaningen unter Raumordnungsgesichtspunkten eine Funktion für den Fremdenverkehr und die Erholung mit den Schwerpunkten Natur, Landschaft und Kultur zugewiesen.

Wenn die Landschaft auch nicht überragend schön sein mag, so ist ihr jedoch ein einzigartiger Charakter zu eigen, der sich insbesondere aus dem Zusammenspiel der kleinteilig hügeligen Fläche mit ihrer Begrenzung, den deutlich heraustretenden Höhenzügen wie dem Hahnenkamm und dem besonders markanten Profil des Hesselbergs, ergibt. Er bietet damit die Voraussetzungen für verschiedene Formen des Fremdenverkehrs, besonders für Erholungssuchende, die den Kontakt zu Natur und Landschaft suchen und touristisch stärker genutzte Räume meiden. Der Raum weist eine Vielzahl von Denkmälern auf...“

In anderen Entscheidungen werden die Akzente wieder anders gesetzt, auch abhängig von den Umständen des Einzelfalls.

¹ BayVGH, Urt. v.24.9.2007 – 14 B 05.2149 und 05.2151.

Es wird deutlich, dass die Eingriffsregelung an ihre Grenzen stößt, wenn die von einem Vorhaben verursachten Beeinträchtigungen an der gewählten Stelle nicht vermeidbar und auch nicht kompensierbar sind. Das ist z.B. bei Windkraftanlagen und anderen das Landschaftsbild dominierenden technischen Bauwerken der Regelfall. Die Anwendung der Eingriffsregelung verengt sich dann auf eine Abwägungsentscheidung. Diese ist dann problematisch, wenn einerseits nur über die Zulassung eines einzelnen Vorhabens zu entscheiden ist, das andererseits Teil eines Gesamtprojekts ist, das im öffentlichen Interesse liegt. Sollen solche Vorhaben in größerer Zahl verwirklicht werden, muss das Ziel, die natürlichen Ressourcen zu schonen und Natur und Landschaft möglichst wenig zu beeinträchtigen, auf einer vorgelagerten Ebene zur Geltung kommen. Das bedeutet, dass im Rahmen einer vorsorgenden Raumplanung diejenigen Standorte in Bayern herausgesucht werden müssen, die zur geringstmöglichen Beeinträchtigung der Landschaft und ihres Erholungswerts führen.

5 Fazit

In einer Zeit, da die Flächennutzung immer intensiver wird, Gewerbegebiete mit der optischen Wirkung einer Ansammlung überdimensionierter Schuhschachteln über die Landschaft verstreut sind und die Dominanz technischer Anlagen wie Sendemasten und Windkraftanlagen immer mehr in Erscheinung tritt, ist die Erhaltung und Entwicklung einer die Sinne des Menschen positiv ansprechenden Landschaft eine anspruchsvolle Zielsetzung, deren Bedeutung immer mehr zunimmt. Das wirtschaftliche Wachstum und die Verdoppelung der Einwohnerzahl Bayerns seit dem 2. Weltkrieg sind nicht ohne Auswirkungen auf die Landschaft geblieben. Das in § 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG genannte Ziel, Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften vor Beeinträchtigungen zu bewahren sowie für die Erholung geeignete Flächen in der freien Landschaft zu schützen, ist daher nur zu berechtigt, aber in der Praxis nicht leicht zu erreichen. Was die Veränderungen der Landschaft betrifft, hat die bisherige Entwicklung gezeigt, dass sie mit den Mitteln des Naturschutzrechts nur bedingt zu beeinflussen sind. Auch hieran zeigt sich, dass das Naturschutzrecht in unserer Rechtsordnung sozusagen gegen den Strich geht. Das Recht ist ein Produkt unserer Zivilisation und wie diese traditionell darauf ausgerichtet, menschliche Aktivitäten und die mit ihnen verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft zu fördern. Den vielfältigen Nutzungsansprüchen setzt das Naturschutzrecht Qualitätsanforderungen entgegen, wie sie § 1 BNatSchG beschreibt. Deren Durchsetzung ist aber schwierig. Erforderlich wäre, ein Netz von Landschaftsräumen zu erhalten bzw. zu entwickeln, die so beschaffen sind, dass der Bevölkerung das Erleben von Natur und Landschaft und die damit verbundene Erholung ermöglicht wird. Es kann sein, dass sich dabei Übereinstimmungen mit dem Netz Natura 2000 ergeben. Das wäre kein Nachteil.

Landschaftsplanerische Instrumente zum Schutz der Landschaft

Landschaftsplanung – unter neuen Vorzeichen!?

Gudrun Rentsch, Büro „arc.grün Wirth Rentsch Schöffner Landschaftsarchitekten“, Kitzingen

Eine zunehmende Vielfalt an landschaftsplanerischen und umweltbezogenen Instrumenten und Planungen bestimmt das Aufgabenfeld der im Naturschutz und der Landschaftsplanung Tätigen sowohl in der Verwaltung als auch in den Planungsbüros.

Das Spektrum der in den Naturschutzgesetzen und im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verankerten Planungsinstrumente reicht von der flächendeckenden planerischen Zielkonzeption der Landschaftsplanung (§ 8 BNatschG) auf regionaler und lokaler Ebene über die Eingriffsregelung (Landschaftspflegerischer Begleitplan, Ausgleichskonzepte, Flächenpool, §§ 13-15 BNatschG) bis hin zu reinen Umweltprüfinstrumenten wie UVP (§ 1 UVP) und Umweltberichten in der Bauleitplanung (§ 2a BauGB).

Gemeinsam ist den Planungsinstrumenten das Ziel des medienübergreifenden Naturschutzes und der Umweltvorsorge auf der Basis zunächst schutzgutbezogener Betrachtung und Bewertung des Umweltzustandes und die Optimierung räumlicher Planungen und Vorhaben aus Umweltsicht.

Während die Umweltprüfinstrumente in erster Linie ein systematisch bewertendes Vorgehen zur Beurteilung und Dokumentation möglicher Umweltauswirkungen auszeichnet (Umweltfolgenabschätzung), ist den landschaftsplanerischen Instrumenten (Landschaftsrahmenplanung, Landschaftsplan, Grünordnungsplan) der planerisch gestaltende, konzeptionelle querschnittsorientierte Ansatz zu eigen; über Schutzgegenstände und deren Funktionen werden die landschaftlichen Gegebenheiten in ihrer Gesamtheit betrachtet und unter Berücksichtigung vielfältiger Nutzungsansprüche an den Landschaftsraum Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege räumlich konkretisiert.

„Über die Erfordernisse der Umweltprüfung hinaus erscheint die nach Naturschutzrecht vorgesehene Entwicklungskonzeption der Landschaftsplanung wegen ihrer konzeptionell-kreativen Anstöße für die Gesamtplanung und damit für eine strategische Umweltvorsorge unverzichtbar. Sie kann damit weit mehr leisten als nur Datenbereitstellung, isolierte Schutzgutbewertungen und defensive/reaktive Erfassung von Planungsauswirkungen.“

(aus: Forschungsvorhaben BfN: „Beitrag der kommunalen Landschaftsplanung zur Umweltprüfung und -überwachung von Flächennutzungsplänen“ am Beispiel der Verbandsgemeinde Obere Kyll in der Eifel/Rheinland-Pfalz)

Aktuelle Trends

Nach Aussetzen der Landschaftsrahmenplanung (Regionale Landschaftsentwicklungskonzepte) und nach Aufgabe der staatlichen Förderung für die „kommunale Landschaftsplanung“ ist die Landschaftsplanung auf regionaler und kommunaler Ebene trotz der rechtlichen Verankerung in den Naturschutzgesetzen in den vergangenen Jahren deutlich in den Hintergrund getreten.

Zunehmend treten informelle Planungen und Konzepte der einzelnen Fachdisziplinen wie bspw. Gewässerentwicklungsplanung, 3-stufige Landschaftsplanung in der Flurneueordnung, Managementpla-

nung für Schutzgebiete, Tourismuskonzepte etc. in Konkurrenz zur klassischen Landschaftsplanung. Losgelöst von formalen Zwängen können diese zielorientiert und flexibel, mit finanziellen Mitteln ausgestattet, ggf. auch mit der Möglichkeit des direkten Flächenzugriffs, Lösungsansätze zu speziellen thematischen Fragestellungen effektiv umsetzen.

Einen erheblichen Bedeutungsgewinn hat zudem der Biotop- und Artenschutz erfahren. Seit der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in deutsches Recht wird der FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 31 BNatSchG) und der Speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (§ 44 BNatSchG) in Planverfahren regelmäßig besonderes Gewicht beigemessen; ebenso führen bspw. Neuerungen im Wasserhaushaltsgesetz zu immer mehr detailliert zu behandelnden Fachfragen, weit ab von planerischer Konzeption; vorausschauende vorsorgende ganzheitliche Planungsansätze verlieren an Bedeutung, die „Landschaft als Ganzes“ spielt derzeit in der Planungskultur leider nur eine untergeordnete Rolle.

Wirksamkeit und Akzeptanz

Angesichts der selbst bei abnehmenden Bevölkerungszahlen und in Zeiten wirtschaftlichen Stillstandes auf gleichbleibend hohem Niveau nach wie vor stagnierenden Flächeninanspruchnahme und Flächenversiegelung durch Verkehrs- und Siedlungsflächen und einem fortschreitenden Verlust von unzerschnittenen, unbelasteten Landschaftsräumen und biologischer Vielfalt müssen wir uns die Frage nach der Wirksamkeit der Instrumente stellen.

Ferner ist die Vielfalt der sich inhaltlich teilweise überschneidenden Planungsinstrumente und deren Erforderlichkeit in den jeweiligen Planungsprozessen den fachlichen Laien und der Öffentlichkeit kaum mehr zu vermitteln.

Lust auf Landschaftsplanung – inhaltliche und konzeptionelle Weiterentwicklung – neue Leitfäden

Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg haben eigens eingerichtete Arbeitsgruppen an den Landesämtern für Umwelt Überlegungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung zu einem zukunfts- und zielorientierten, für die Gemeinden attraktiven und handhabbaren Planungsinstrument bereits in die neuen „Leitfäden zur kommunalen Landschaftsplanung“ umgesetzt.

Bayern spricht sich darin für einen starken Landschaftsplan mit Umweltbericht aus, der sich nur der dort erarbeiteten Fakten bedient; so werden im kooperativen Planungsprozess mit den Bürgern und durch die Integration in den Flächennutzungsplan die an die gemeindliche Entwicklung gestellten umweltbezogenen Planungsanforderungen in einem gemeinsamen Planungsbeitrag zusammen geführt. Vom Grundsatz der flächendeckenden Landschaftsplanung wird ausgegangen, jedoch auch auf die Möglichkeit der Aufstellung von Teillandschaftsplänen hingewiesen.

Baden-Württemberg hingegen setzt auf ein modulares System, das die klassische Grundstruktur – Analyse – Leitbild – Ziele und Maßnahmen – um eine vorbereitende Orientierungsphase, eine anschließende Monitoringphase sowie weitere, auf die örtliche Situation und die konkreten Fragestellungen der Gemeinde zugeschnittenen Bausteine und vertiefende Planungsphasen ergänzt.

Neue planerische Herausforderungen

Schon immer haben in Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Entwicklung verschiedene Flächennutzungen in Konkurrenz zueinander gestanden – doch erreichen Veränderungen der Kulturlandschaft insbesondere im Zuge der Energiewende und der Umstellung auf regenerative Energieformen eine neue Dimension.

So sind nicht vorrangig Ballungsräume, stadt- und siedlungsnahe Landschaftsräume durch punktuelle, vergleichsweise kleinräumige oder lineare Eingriffsvorhaben betroffen; der Nutzungsdruck wirkt selbst in dünn besiedelten ländlichen Regionen deutlich in die Fläche und in den Raum:

Windkraft- und Photovoltaikanlagen, neue Pumpspeicher- und Gaskraftwerke, nachwachsende Rohstoffe brauchen Raum, neue Leitungstrassen werden benötigt. Die Landwirtschaft unterliegt einem hohen Intensivierungsdruck, die Wasserwirtschaft fordert Retentionsräume, der Natur- und Artenschutz fordert Ausgleichsflächen. Die Qualität der Kulturlandschaft als Erholungsraum und als siedlungsnaher Freiraum wird immer wichtiger für Naherholung, Tourismus und die regionale Entwicklung – die Nutzungsansprüche an die Landschaft sind vielfältig, massive und anhaltende Nutzungskonflikte sind abzusehen –

wo bleibt der Schutz der Landschaft?

Räumliche Leitbilder und gesamtheitliche Zielformulierungen für die Landschaft, die die Grenzen der Belastbarkeit dokumentieren sowie Entwicklungsoptionen für die verschiedenen Nutzungsformen und Planungsvorhaben aufzeigen, werden als Grundlage für vorausschauendes Planen immer wichtiger!

Mit den die Schutzgegenstände der Landschaft und Flächennutzungen koordinierenden Instrumenten der Landschaftsplanung, lassen sich angemessene Lösungen und Konzepte angesichts der Raumwirksamkeit der zu erwartenden Projekte vorrangig auf regionaler Ebene, aber auch lokal, vorbereiten und fachlich nachvollziehbare Konzepte entwickeln – auf den jeweiligen Landschaftsraum, die planerischen Anforderungen, Fragestellungen und Interessen der Gemeinden oder Planungsträger zugeschnitten.

Steuernde Funktionen zur Freihaltung von besonders sensiblen, bisher ungestörten Landschaftsräumen vor Belastungen infolge von Bau- und Planungsvorhaben und zur Bündelung und Konzentration in bereits vorbelasteten Räumen müssen insbesondere in Verbindung mit der Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung wahrgenommen werden.

Daher sind immer wieder propagierte Forderungen äußerst bedenklich, – im Zusammenhang mit den flächenbeanspruchenden und räumlich wirksamen Vorhaben der Energiewende – nicht nachvollziehbar und im Sinne der Konfliktbewältigung im Landschaftsraum fragwürdig – geradezu fatal:

- Verzicht auf die Aufstellung von Landschaftsentwicklungskonzepten; damit fehlt in weiten Teilen Bayerns die Landschaftsplanung (LEKs) auf der Ebene der Regionalplanung als Informationsbasis und als räumliches Steuerungsinstrument zur Optimierung von raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben
- weder regionale noch lokale landschaftsplanerische und konzeptionelle Entscheidungsgrundlagen werden konsequent eingefordert
- die Beschleunigung von Planungsprozessen geht zu Lasten landschaftlicher und umweltbezogener Belange, insbesondere des Landschaftsbildes – sowie zu Lasten v. a. informeller Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse und führt zur Vernachlässigung von Bürgerinteressen; die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen für die Öffentlichkeit ist nicht gegeben
- Zuspitzung und Reduzierung naturschutzfachlicher Fragestellungen auf den Arten (und Biotop)-schutz
- erneutes in Frage stellen bewährter Planungsinstrumente wie die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

- Abweichung von den bewährten und nachvollziehbaren Standards und Konventionen der Eingriffsregelung und Kompensation bei Vorhaben der Energiewende; wie bspw. Gleichstellung von Realkompensation und Ersatzgeldzahlungen ohne weitere Qualitätsanforderungen; Verzicht auf steuernde vermeidende Ansätze der Eingriffsregelung

Äußerst ungünstig ist auch der Zeitpunkt, bei zunehmenden und schwierigen Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftsplanung staatlicherseits Stellen im Bereich der Landschaftsentwicklung nicht wieder zu besetzen, vermutlich langfristig abzubauen und damit die Bedeutung und Wahrnehmung von Planung und planerischen Instrumenten zum Schutz der Landschaft weiter zu schwächen.

Landschaft entwickeln, Umwelt planen

Auf welche Art und Weise **bewährte oder neue erweiterte landschaftsplanerische Instrumente zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft** beitragen können, soll anhand einzelner Planungsansätze beispielhaft aufgezeigt werden:

Klassische Aufgaben - Schutz, Pflege und Entwicklung

Auf der Grundlage einer flächendeckenden schutzgutbezogenen Bestandsanalyse und Bewertung werden für den Landschaftsraum, meist differenziert nach Teilräumen, landschaftliche Leitbilder entwickelt, von denen sich räumliche oder fachliche Ziele und Maßnahmen ableiten lassen, die im Rahmen eines schlüssigen Gesamtkonzeptes der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen.

Dabei sind bspw. Gegenstände und Flächen besonderer Schutzwürdigkeit abzugrenzen, zu erhalten und zu pflegen, Bereiche hoher Leistungs- und Funktionsfähigkeit bezogen auf einzelne Schutzgüter oder in ihrer Gesamtheit zu sichern, Bereiche mit geringem Leistungs- und Funktionsvermögen sind zu entwickeln. Es ist darzustellen, wo Strukturen und Elemente neu zu schaffen und wo Beeinträchtigungen/Defizite abzubauen sind.

Steuern und gegensteuern, vorausschauend planen

Um vorausschauend planerisch handeln zu können und nicht nur kurzfristig auf Nutzungsanforderungen Dritter reagieren zu müssen, sind langfristige planerische Konzepte nötig, die die einzelnen Schutzfunktionen ebenso wie Nutzungsansprüche einbeziehen.

Der Landschaftsplan liefert Bewertungsgrundlagen, formuliert schutzgutbezogene Zielkonzepte und führt diese zu einem landschaftlichen Leitbild zusammen; er stellt eine optimale Grundlage für die Beurteilung der beabsichtigten Siedlungsentwicklung aus Umweltsicht sowie für die Steuerung durch fachliche und räumliche Restriktionen und Nutzungseinschränkungen dar.

Die Überprüfung von Standortalternativen kann unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bspw. zur Rücknahme bereits dargestellter Wohnbauflächen u. a. aus empfindlichen Talräumen oder strukturreichen Streuobstgürtel an den Ortsrändern führen.

Innenentwicklung, Beitrag zum Flächensparen

Die Bestandsaufnahme und Bewertung von innerörtlichen Freiflächen und Grünbeständen in den Ortslagen ermöglichen Zielaussagen hinsichtlich der Bebaubarkeit/Nachverdichtung innerörtlicher Brachflächen; sind im ländlichen Raum schützenswerte Ortsränder und typische Gartenstrukturen zu erhalten, kommt im städtischen Umfeld der Sicherung von siedlungsbezogenen, ggf. klimatisch relevanten Freiräumen und Vernetzungsachsen in die freie Landschaft, Wohnumfeld- und Erholungsqualität („Mehrwert durch Grün“) besondere Bedeutung zu.

Standortkonzepte Erneuerbare Energien

Um die Ausschlusswirkung nach § 35 (3) BauGB zu ermöglichen, ist ein schlüssige Gesamtkonzept zur Standortsuche für Windkraftanlagen zu erarbeiten und eine Konzentrationszone/ein Sondergebiet für die Errichtung von Windkraftanlagen auszuweisen. Diese orientiert sich an schutzgut- und nutzungsbezogenen Belangen, die als Ausschlusskriterien oder Restriktionen bewertet und Eignungskriterien (Windhöflichkeit, Nähe zum Einspeisepunkt ins Stromnetz...) gegenübergestellt werden. Um dem Thema Bündelung und Konzentration von Windkraftanlagen gerecht zu werden, sind gemeindeübergreifende, landkreisweite Konzepte für die Darstellung von Konzentrationszonen in sachlichen Teilflächennutzungspläne zu empfehlen. Die Belange des Landschaftsbildes müssen bei der Standortsuche eine wesentliche Rolle spielen. Auch der Immissionsschutz (Lärm, Schattenwurf, optisch bedrängende Wirkung) sowie der Artenschutz (Vogelschlag, Fledermäuse) sind als relevante Beeinträchtigungen zu berücksichtigen und meist im nachfolgenden Genehmigungsverfahren auf Vorhabensebene erneut zu prüfen. Mit einem nachvollziehbaren Modell zur Bewertung von Landschaftsbildbeeinträchtigungen und zur Bemessung des Kompensationsbedarfs und/oder der Ersatzzahlungen lassen sich die Akzeptanz bei der Bevölkerung erhöhen und Streitigkeiten vermeiden.

Auch für Photovoltaikanlagen und den Anbau nachwachsender Rohstoffe (Umtriebsplantagen, Mais, Sonstige Biomasse) ist die Entwicklung eines kommunalen oder überörtlichen Standortkonzepts zur Ermittlung des Standortpotenzials und zur gezielten Anordnung der Solar- oder Biomassefelder in der Landschaft als informeller Planungsbeitrag denkbar. Zu berücksichtigen sind neben Schutzgegenständen insbesondere die Standortverhältnisse (Bodengüte, Erosionsgefahr), Biotopverbundfunktionen sowie landschaftsgestalterische Aspekte. Rechtliche Zugriffsmöglichkeiten auf die Flächen bestehen über ein informelles Nutzungskonzept jedoch nicht.

Planung optimieren, Konflikte vermeiden

Mit der schutzgutbezogenen Raum- und Wirkungsanalyse werden Trassenalternativen im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) bspw. für Straßenbauvorhaben im Hinblick auf die zu erwartenden Umweltauswirkungen verglichen. Empfehlungen zur Trassenwahl aus Umweltsicht sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung nachteiliger Umweltauswirkungen werden formuliert. Auf planungsrechtliche Hindernisse oder Erschwernisse vorrangig aus Gründen des Artenschutzes, Natura 2000 und des Immissionsschutzes wird hingewiesen.

Im Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) werden Konfliktschwerpunkte, u. a. Unterbrechung von Wegeverbindungen zwischen Wohngebieten am Stadtrand und den für die Erholung geeigneten Wäldern, Unterbrechung einer landschaftsbildprägenden Baumreihe, etc. dargestellt und entsprechende Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung und Kompensation – Grünbrücke zur Vernetzung von Lebensräumen und zur Wiederherstellung der Wegeverbindungen – entwickelt.

kreativ kompensieren – die Qualität des fachlichen Konzepts und die ökologische Aufwertbarkeit zählen!

Der kommunale Landschaftsplan als auch informelle landschaftsplanerische Konzepte weisen Suchräume, geeignete Entwicklungsbereiche und/oder Maßnahmenflächen für Kompensationsmaßnahmen aus – häufig Bachtäler, temporär überschwemmte Talräume, Pufferfläche zu Biotopen, Streuobstbeständen und Waldrändern, lineare Saumstrukturen entlang von Wegen, magere trockene Standorte.

Die Zusammenführung von Einzelflächen zum Gesamtkonzept, die Multifunktionalität von Maßnahmen - bspw. Gewässerschutz, Aufwertung der Gewässerufer und Biotopverbund, die Kombination zwischen artenschutzrechtlichen und naturschutzrechtlichen Ausgleichserfordernissen durch gezielte Aufwertungs- und artspezifische Maßnahmen zur gezielten Verbesserung/Entwicklung von Lebensräumen auf einer Fläche tragen dazu bei, die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen zu begrenzen.

Städtische Kompensationsmodelle, Bsp. Berlin, Park am Nordbahnhof, kombinieren naturschutzfachliche Ausgleichsflächen mit der Herstellung von Erholungsräumen innerhalb einer gezielt entwickelten Parklandschaft.

Vorschläge für produktionsintegrierte Maßnahmen in Bayern liefert inzwischen die Bayerische Kultur-LandStiftung: Blühstreifen, Lerchenfenster, Wiesenweiheschutzprogramm. Auch in Anlehnung an historische Prinzipien der Allmende- oder Osingbewirtschaftung von Gemeinschaftsflächen werden im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren Möglichkeiten der regelmäßig rotierenden artspezifisch zu pflegenden Maßnahmenflächen innerhalb der bewirtschafteten Feldflur (CEF-Maßnahmen, Lebensraumoptimierung für Arten der Feldflur) geprüft. Produktionsintegrierte Maßnahmen im Wald – Waldentwicklung, Waldumbau – sind ebenfalls denkbar.

Zu achten ist in jedem Einzelfall auf die ökologische Aufwertbarkeit ebenso wie auf die dauerhafte Sicherung.

Möglichkeiten der Ersatzgeldzahlungen

Sowohl das BNatschG als auch das BayNatschG sehen ganz klar den Grundsatz der Realkompensation vor Ersatzgeldzahlungen vor. Erst das sich nach der Abwägung ergebende Ausgleichsdefizit steht einem monetären Ansatz offen. Auch der Einsatz von Ersatzgeldern muss an verbindliche fachliche Mindestanforderungen geknüpft werden, wie bspw. die Zweckbindung an die Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und die Sicherung der fachlichen Qualität; der Einsatz von Ersatzgeldern ist an landschaftsplanerische Gesamtkonzepte zu binden; Ökokonten und Flächenagenturen sind geeignete Umsetzungsinstrumente. Nur durch den räumlichen Bezug zum Landschaftsraum oder Landkreis bleibt die Wertschöpfung vor Ort und dient dem Erhalt und der Entwicklung der lokalen oder regionalen Kulturlandschaft.

Landschaft entwickeln und neu gestalten

Gerade die großen Infrastrukturprojekte wirken in den Landschaftsraum, das Stadt- und Ortsbild hinein. Versuchen wir, den Landschaftsraum aktiv mitzugestalten und dies nicht allein den technischen Planern und Vorhabensträgern zu überlassen. Nehmen wir durch landschaftsgestalterische Gesamtkonzepte Einfluss auf Lage und Anordnung flächiger, linearer oder punktueller Eingriffsvorhaben, auf Gestaltqualität und Baukultur in der Landschaft; setzen wir neue Gestaltungsformen in der Landschaft ein.

Durch gezieltes „in Szene“ zu setzen, bspw. von Aussichtspunkten, Rastplätzen an Verkehrswegen, formulieren wir, aus unserer Kenntnis des Landschaftsraumes heraus, gestalterische Vorgaben zur

Entwicklung von Kulturlandschaft. Besonderheiten der Landschaft bewusst und erlebbar zu machen, tragen zur Wertschätzung von Landschaften bei.

Landschaft braucht Planung – gerade jetzt!

Landschaft hat viele Facetten – Kulturlandschaft, Energielandschaft, Industrielandschaft, Flusslandschaft, Erholungslandschaft, ... – viele Aufgaben und Funktionen, Merkmale und Eigenschaften, die sich aus dem Gefüge der natürlichen Lebensgrundlage und der Vielfalt der Landnutzungen zum Lebensraum für Pflanzen und Tiere und zu einer lebenswerten Umwelt zusammensetzen - Landschaft heißt Vielfalt.

Diese landschaftliche Vielfalt gilt es zu bewahren, zu schützen und zu pflegen; sie gilt es jedoch auch unter neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Nutzungsansprüchen weiterzuentwickeln.

Ist es einerseits die Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftsplanung, die Grenzen der Belastbarkeit der Landschaft bezogen auf ihre Schutzgüter im Einzelnen und in ihrer Gesamtheit als Ganzes, ihre Funktionen als Lebensgrundlage und als Lebensraum nachvollziehbar aufzuzeigen und die Öffentlichkeit auf mögliche Umweltfolgen hinzuweisen, muss es darüber hinaus planerisches Ziel sein, landschaftliche Potenziale und Handlungsspielräume zu erkennen, landschaftliche Veränderungen durch aktives Mitwirken zu begleiten und Visionen für die Landschaft der Zukunft zu entwickeln – und damit letztlich Akzeptanz zu schaffen.

Gut gemeinte und für eine fachgerechte, möglichst standardisierte bayernweit einheitliche Abarbeitung der Planungsaufgaben unerlässliche Handlungsempfehlungen, Arbeitshilfen und Konventionen, wie bspw. Kompensationsverordnung, Windkrafterlass, Leitfaden Kommunale Landschaftsplanung, reichen nicht aus.

Insbesondere die Herausforderungen der Energiewende, der weiter zunehmende Konkurrenzdruck auf die Fläche erfordern einen Perspektivwechsel auf das Große und Ganze – die Landschaft. Landschaft muss die Basis räumlicher Planungen und Entwicklungen sein.

Entwickeln wir mit einem **Masterplan Landschaft** räumliche, schutzgutübergreifende Leitbilder für die Landschaft als Ganzes, geben wir fachliche, auch landschaftsgestalterische Ziele – überörtlich, interkommunal, lokal – vor.

Wir verfügen bereits über die notwendigen planerischen Instrumente - setzen wir die bewährten Instrumente interdisziplinär, projekt- und schutzgutübergreifend ein – führen wir sie zusammen mit Instrumenten verwandter Disziplinen oder neuer Institutionen, nutzen ihre jeweiligen Stärken und schaffen organisatorische und finanzielle Spielräume aus – nur so werden wir langfristige Ziele und Maßnahmen umsetzen können.

Geben wir der Landschaftsplanung eine neue Chance!

Konzentrieren wir uns auf ihre konzeptionelle Ausrichtung, nutzen die Stärke im planerischen Umgang mit dem System Landschaft und ihre räumlichen Steuerungsmöglichkeiten über die formalen Instrumente der Flächennutzungs- und Regionalplanung. Bauen wir auf der konzeptionellen Grundlage und Datenbasis auf, ergänzen und vertiefen wir Einzelfragen zielgerichtet und den jeweiligen Erfordernissen entsprechend durch informelle Konzepte, ohne die Landschaftsplanung selbst zu überfrachten.

Keine Berührungsängste – neue Bündnispartner - Kooperationen wünschenswert

Zur Umsetzung ihrer Ziele und Maßnahmen jedoch sollte sich die Landschaftsplanung anderer Instrumente und Institutionen bedienen:

- Nutzen der Eingriffsregelung als „Motor“ für die Umsetzung
- Einbinden öffentlicher und privater Institutionen – wie bspw. Ländliche Entwicklung, Flächenagenturen, Stiftungen der Landwirtschaft – für das Flächenmanagement insbesondere im Hinblick auf Flächenverfügbarkeit, Flächenzugriff und Finanzierungsmöglichkeiten
- kostengünstigere Umsetzung von Maßnahmen in Maßnahmenbündeln durch interdisziplinäre Kooperation, auch mit und zwischen den Vorhabenträgern, Einrichten gemeinsamer Flächenpools
- Zusammenführen von Nachbargemeinden zur Umsetzung interkommunaler, gemeindeübergreifender Konzepte, gerade zur Steuerung erneuerbarer Energien, im Bereich des Hochwasserschutzes und der Gewässerentwicklung, des Biotopverbunds, der Erholungsvorsorge
- Zusammenführen verwandter Disziplinen mit überlagernden Planungszielen, bspw. mit den Ämtern für Ländliche Entwicklung, Wasserwirtschaftsämter etc.; Nutzen von Synergien

Mehr denn je ist es daher Aufgabe, auch des behördlichen Naturschutzes, die Spielräume der planerischen Instrumente und die Möglichkeiten behörden- und gemeindeübergreifender Kooperationen im Sinne der planerischen Vorsorge für Natur und Landschaft bis hin zur konkreten Umsetzung fachlicher Ziele und Maßnahmen zu erkennen, einzufordern und zu nutzen – mehr Koordination, mehr Planung, weniger Prüfung!

Beteiligung und Partizipation, Dialog

Lernen wir von Planungsprozessen in der Dorferneuerung und in städtebaulichen Entwicklungskonzepten – Arbeitskreise, Bürgerplanwerkstätten etc. – erinnern wir uns an die Landschaftsplanung am Runden Tisch.

Landschaftsplanung ist ein offener Prozess – gerade im Zusammenhang mit großen Infrastrukturprojekten und den umfassenden Veränderungen der Landschaft im Zuge der Energiewende und den vielfältigen ernst zu nehmenden Bürgerinteressen sind frühzeitige Beteiligungsprozesse außerhalb formaler Beteiligungsverfahren notwendig.

Gemeinsam mit den Bürgern sind Zielvorgaben für die Planung zu definieren als auch Leitbilder für die Landschaft der Zukunft zu entwickeln. Ohne gesellschaftliche Akzeptanz ist Landschaftsplanung nicht möglich.

„Es stehen sich gegenüber die Interessen von Stadt und Land, Industrie und Landwirtschaft, Waldbau und Ackerbau, die ausgetragen werden im Raume unserer Landschaften auf den Grundlagen von Boden und Wasser, ohne Rücksicht aufeinander und schon ganz ohne Rücksicht auf den Rohstoff Landschaft. Die bisherige Planung ist gehemmt durch Grenzen der Länder, Städte und Gemeinden, und durch Zerteilung des Ganzen in fachliche (Wald, Acker, Wasser, Luft usw.) und wirtschaftliche Zuständigkeiten und Interessen.

Die Landschaft muss das Gesetz werden.“

(Walter Rossow, anlässlich der Werkbundtagung 1959)

Kulturlandschaftliche Gliederung Bayerns

Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung der bayerischen Landschaften

**Martin Wölz Müller, Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V., München;
Peter Blum, Institut für Landschaftsarchitektur, Staatliche Forschungsanstalt für Gartenbau Weihenstephan an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf**

Zusammenfassung

Kulturlandschaft – das Ergebnis des aktiv verändernden Einflusses von Menschen auf Landflächen – entsteht immer dort, wo menschliche Sesshaftigkeit die Gestalt der natürlich gewordenen Erdoberfläche auf längere Frist formt. Im weit überwiegenden Fall geschah dies in der Vergangenheit durch die Erfüllung von grundlegenden existenziellen Bedürfnissen wie Wohnen, Nahrungsversorgung, Mobilität, Rohstoff- und Energiegewinn. Die Verschiedenheit der naturräumlichen Voraussetzungen in Bayern hat zu einer Vielfalt an wirtschaftlichen Nutzungsformen geführt, die wiederum eine große Variationsbreite der Lebens- und Arbeitsweisen zur Folge hatte.

Diese landschaftsprägende Aktivität des Menschen hat neben ihren wirtschaftlichen, ökologischen und technischen Komponenten zumindest ebenso bedeutsame historische, kulturelle und soziale Dimensionen. Die Wahrnehmung des Lebensraums als Grundlage einer ganzheitlichen menschlichen Existenz ist über alle Epochen zu beobachten. Dass ein Landschaftsausschnitt gleichzeitig dem Anbau von Nahrungsmitteln und der Naherholung, dem ästhetischen Genuss und der Trinkwasserversorgung, dem Behaustsein und der Fortbewegung dienen kann, ist ein wesentliches Charakteristikum von Kulturlandschaft: Diese Multifunktionalität der mitteleuropäischen Kulturlandschaften als menschlichem Habitat hat auch ihr vielgestaltiges Aussehen, ihre Funktionen und ihre Wahrnehmung geprägt. Das geschichtliche Werden dieser Landschaften hat Bilder und Sichtweisen geprägt, Wertbewusstsein erzeugt, Kategorien der Selbsteinordnung und Zugehörigkeit bei den Bewohnern geschaffen.

Diesen gewachsenen und gestalteten Landschaften fügen wir täglich neue Merkmale hinzu und verändern sie – in der Gegenwart mit exponentiell gesteigerten Kräften auf eine noch nie dagewesene Weise in ebenfalls noch nie dagewesenem Umfang. Wir beeinflussen dabei sowohl die Funktionen und das bisherige ökologische Potential der Landschaften wie auch ihr Aussehen und ihr Wesen als vertraute Heimat. Unsere Wertzuweisungen an die Landschaft und die Gewichtung, die wir ihnen bei unseren Entscheidungen zumessen, werden es sein, die ihr künftiges Aussehen prägen werden.

Ein Inventar bayerischer Kulturlandschaften hat deshalb mehrere Bestimmungen: es gibt planerischen Prozessen die Grundlage nachvollziehbarer und bestandssicherer Kriterien und regt gleichzeitig zur positiven Bewertung und damit auch zur Bewahrung landschaftlicher Besonderheiten in politischen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen an. Ein solches Inventar trägt auch dazu bei, regionale Identitäten zu stärken und befördert zusätzlich das differenzierte Wissen über Qualität und Vielfalt der Kulturlandschaften.

Projekt „Entwurf einer Kulturlandschaftsgliederung Bayerns als Beitrag zur Biodiversität“

Über die Bedeutung der Vielfalt bayerischer Kulturlandschaften, z.B. für die Identifikation der Menschen mit ihrer Heimat, als Grundlage für den Fremdenverkehr und nicht zuletzt für die Vielfalt an Lebensräumen für Pflanzen und Tiere, besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Die Bewahrung dieses Schatzes ist Gegenstand verschiedener Fachgesetze, z.B. im Baurecht oder im Naturschutzrecht. Verschiedene Fachdisziplinen, wie z.B. Naturschutz, Denkmalschutz oder Heimatpflege, sind zuständig für den Belang. Dennoch ist eine seit Jahrzehnten anhaltende und nach wie vor andauernde Überprägung und Vereinheitlichung der vielfältigen traditionellen Kulturlandschaften im Zuge eines beschleunigten Nutzungswandels zu beobachten. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, z.B. Siedlungsentwicklung, Strukturwandel und Intensivierung der Landwirtschaft, Infrastrukturmaßnahmen und in letzter Zeit die Umgestaltung ganzer Landstriche zu Energielandschaften für Photovoltaik, Windenergie oder Energiepflanzen.

Als ein wesentlicher Grund wird der Mangel an Datengrundlagen, Methoden und Bewertungsmaßstäben angesehen, die es ermöglichen, das Schutzgut Kulturlandschaft bei räumlichen Planungsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen. Während eines der Hauptdefizite - das Fehlen einer Inventur noch vorhandener historischer Kulturlandschaftselemente - auf absehbare Zeit kaum flächendeckend zu beheben sein wird, besteht das Ziel des vorliegenden Forschungsprojektes vornehmlich darin, die unterschiedlichen Kulturlandschaften Bayerns landesweit zu erfassen und die wesentlichen, wertbestimmenden Merkmale der einzelnen Kulturlandschaften herauszuarbeiten und zu dokumentieren¹.

Die Ergebnisse sollen vor allem regionalen und landesweiten Entscheidungsträgern als Informationsgrundlage für Planungsentscheidungen dienen.



Typische Streifenfluren im Inneren Bayerischen Wald (Foto: Veronika Stegmann)

Mit dem Ende 2011 begonnenen Folgeprojekt sollen besonders wertvolle, auch historisch bedeutsame Kulturlandschafts-Teilräume identifiziert werden, die bei konkreten Planungsentscheidungen, z.B. im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung, bei Standortentscheidungen für Eingriffe in Natur und Landschaft usw. herangezogen werden können.

¹ Blum, P., Reinke, M., Reh, J. (2011) Kulturlandschaftsgliederung Bayern - neue Wege für Naturschutz und Planung. In: Informationsdienst Weihenstephan März 2011

Inhalte und Vorgehensweise

Die Vorgehensweise zur Erarbeitung der Kulturlandschaftsgliederung folgte im Wesentlichen folgenden Schritten:

1. Stegreif zur Ermittlung tradierter Kulturlandschaftsnamen (z.B. Allgäu“)
2. Charakterisierung der so ermittelten Kulturlandschaften im Rahmen des Stegreifs (z.B. „Alpenrand“, Grünlandwirtschaft“, „Schwaben“)
3. Entwicklung eines standardisierten Kriteriensatzes (z.B. „Naturraum“, „Nutzungsstruktur“, „Territorialgeschichte“)
4. Auswahl der Kriterien, die sich zur Abgrenzung von Kulturlandschaften eignen
5. Auswahl der Kriterien, die zur Charakterisierung der Landschaften in Steckbriefen herangezogen werden (inhaltliches Gliederungsschema)
6. Erarbeitung eines Gliederungsentwurfs unter Beachtung der vorgegebenen landesweiten Maßstabsebene (Maßstab 1:200.000 bis 1:500.000)
7. Charakterisierung der Kulturlandschaften und Beschreibung der landschaftlichen Eigenart in Kulturlandschaftssteckbriefen
8. Diskussion und laufende Verbesserung der Ergebnisse mit den beteiligten regionalen und landesweiten Experten in regionalen Workshops und direkten Kontakten

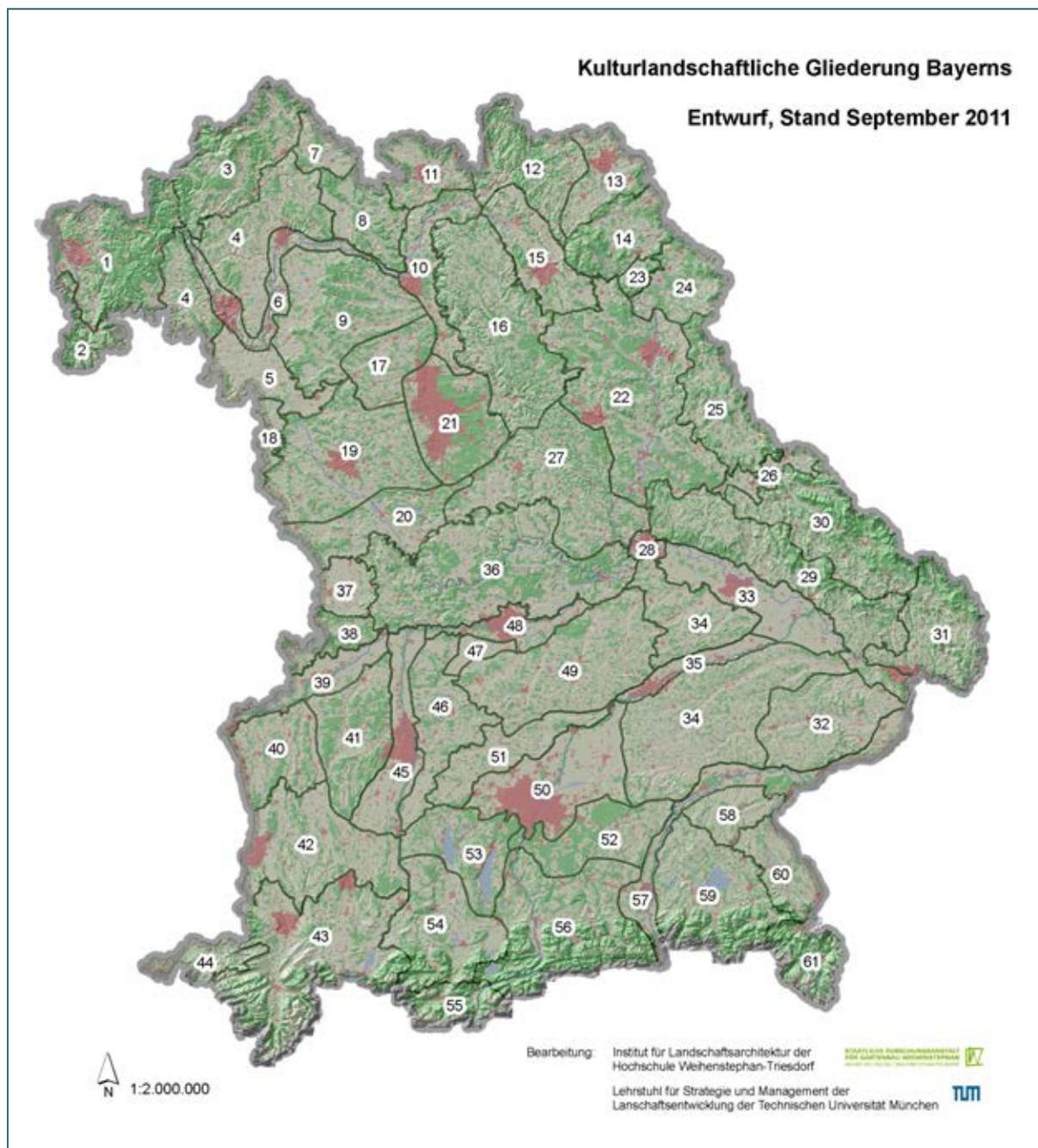
Wichtige Merkmale der erfassten Kulturlandschaften sind z.B.:

- typische Nutzungen, wie z.B. die Schafbeweidung im Jura, Nutzungsmuster und spezielle, an die landschaftlichen Gegebenheiten angepasste Landnutzungsformen, z.B. Fischteiche in feuchten Niederungen
- regionstypische Siedlungs- und Bauformen
- charakteristische, häufig aus regionsspezifischen Nutzungsweisen hervorgegangene Kulturlandschaftselemente, wie z.B. Lesesteinwälle, Be- und Entwässerungssysteme, Felsenkeller, etc.
- Territorialgeschichte
- besondere Sprachprägungen
- assoziative Aspekte, etwa im Zusammenhang mit bedeutenden archäologischen oder religiösen Stätten

Ergebnis und Ausblick

Mit Fertigstellung des Projekts (1. Projektphase) liegt ein flächendeckender Entwurf einer Kulturlandschaftsgliederung Bayerns vor. Die Gliederung umfasst 61 Räume für die, neben einem Angrenzungsvorschlag im Maßstab 1:500.000, Steckbriefe zur Charakterisierung jedes einzelnen Raumes angelegt wurden. Zusätzlich wurden rund 70 Untereinheiten identifiziert, im Gliederungsentwurf lokalisiert und in den jeweiligen Steckbriefen behandelt.

Das Ende 2011 begonnene Folgeprojekt zur Identifizierung besonders wertvoller Kulturlandschaftsteilräume soll im Lauf des Jahres 2012 abgeschlossen werden.



Die Arbeiten am Projekt wurden unterstützt durch eine projektbegleitende Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern unterschiedlicher mit dem Thema Kulturlandschaft befasster Behörden, Verbände und Forschungseinrichtungen.

Darüber hinaus wurden in einem offenen Beteiligungsprozess weitere Experten, insbesondere regionale Gebietskenner, einbezogen.

Projektbearbeitung

Institut für Landschaftsarchitektur - Forschungsanstalt für Gartenbau Weißenstephan:

Prof. Dr. Markus Reinke (verantwortlicher Projektleiter)

Peter Blum (Vertretung und Projektmanagement, Projektbearbeitung)

Johannes Reh (Projektbearbeitung)

TU München, Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung

Dr. Zehlius-Eckert (Projektleitung)

Dr. Isabel Augenstein (Vertretung und Projektbearbeitung)

Hansjörg Haslach (Projektbearbeitung)

Florian Renner (Projektbearbeitung)

Veröffentlichungen zum Projekt „Entwurf einer Kulturlandschaftsgliederung Bayerns“

Institut für Landschaftsarchitektur - Forschungsanstalt für Gartenbau Weißenstephan

Blum, P., Reinke, M., Reh, J. (2011): Kulturlandschaftsgliederung Bayern – neue Wege für Naturschutz und Planung. In Informationsdienst Weißenstephan März 2011

<http://www.hswt.de/fgw/infodienst/2011/maerz/landschaftsarchitektur.html>

Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V.

<http://www.heimat-bayern.de/index.php/zeige/index/id/62>

Augenstein, I., Blum, P., Haslach, H., Reh, J. (2010): Die Kulturlandschaften Bayerns: Vielfalt – Heimat – Schutzgut - Auf dem Weg zu einer umfassenderen Berücksichtigung der bayerischen Kulturlandschaften in der Planung, *Schönere Heimat*, 99. Jg. (2010), Heft 3, S. 185-187.

<http://www.heimat-bayern.de/uploads/5fb5d4f2b6dd9b6e68247f08dfd82820.pdf>

Tagungsleitung / Referenten

Hans Leicht
Bayer. Landesamt für Umwelt
Bürgermeister-Ulrich-Straße 160
86179 Augsburg
Tel.: 0821 9071–5110
E-Mail: Hans.Leicht@lfu.bayern.de

Gudrun Rentsch
Landschaftsarchitektin, Stadtplanerin
arc.grün Wirth Rentsch Schöffner Landschaftsar-
chitekten
Steigweg 24
97318 Kitzingen
Tel.: 09321 2680053
E-Mail: Rentsch@arc-gruen.de

Dipl.-Ing. Peter Blum
Institut für Landschaftsarchitektur
Staatliche Forschungsanstalt für Gartenbau
Weihenstephan
an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
Weihenstephaner Berg 17
85354 Freising
Tel.: 08161 71–5113
E-Mail: Peter.Blum@hswt.de

Martin Wölmüller
Geschäftsführer des Bayerischen Landesvereins
für Heimatpflege e. V.
Ludwigstraße 23, Rgb.
80539 München
Tel.: 089 28 66 29–0
E-Mail: Martin.Woelzmueller@heimat-bayern.de

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber
TU München, Lehrstuhl für Terrestrische Ökolo-
gie (vormals: Lehrstuhl für Landschaftsökologie)
Hans-Carl-von-Carlowitz-Platz 2
85354 Freising
Tel.: 08161 71 34 95
E-Mail: Haber@wzw.zum.de

Dr. Wolfgang Zehlius-Eckert
Lehrstuhl für Strategie und Management der
Landschaftsentwicklung
(Allianz-Stiftungsprofessur)
TU München-Weihenstephan
Emil-Ramann-Straße 6
85354 Freising
Tel.: 08161 71–4784
E-Mail: Zehlius@wzw.tum.de

Peter Fischer-Hüftle
Ehem. Vorsitzender Richter am Verwaltungsge-
richt Regensburg
Eichenstraße 7
93049 Regensburg
Tel.: 0941 29 79 79 69
E-Mail: Fischer-hueftle@t-online.de

Prof. Dr. Markus Reinke
Leiter des Instituts für Landschaftsarchitektur
Staatliche Forschungsanstalt für Gartenbau
Weihenstephan
an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
Weihenstephaner Berg 17
85354 Freising
Tel.: 08161 71–3776
E-Mail: Markus.Reinke@hswt.de

