



# HESSISCHER LANDTAG

14. 03. 2012

## **Kleine Anfrage**

**des Abg. Gremmels (SPD) vom 31.01.2012**

**betreffend die Landschaftsbildanalyse im Rahmen der Genehmigung von Windparks**

**und**

## **Antwort**

**der Ministerin für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

### **Vorbemerkung des Fragestellers:**

Die im Rahmen der Energiewende proklamierten ambitionierten Ziele der Landesregierung sind nur durch einen starken Ausbau der Windkraft zu erreichen. Dafür müssen ausgeprägt windgünstige Standorte in Anspruch genommen werden, die nahezu ausschließlich an landschaftlich exponierten Lagen vorzufinden sind. Im Rahmen der Genehmigungsverfahren kommt daher der Landschaftsbildanalyse besondere Bedeutung zu.

### **Vorbemerkung der Ministerin für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:**

Ein konkretisierender Erlass zur Beurteilung naturschutzrechtlicher Belange in Planungs- und Zulassungsverfahren (Windenergieerlass) ist derzeit in Arbeit. In diesem Rahmen wird auch die Frage des Verfahrens zur Bewertung der Eingriffswirkung in das Landschaftsbild durch Windkraftanlagen überprüft und bei Bedarf neu geregelt.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Wie bewertet die Landesregierung, dass zur Bilanzierung von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Windkraftanlagen im immissionschutzrechtlichen Verfahren mit der "Zusatzbewertung Landschaftsbild" (sog. Darmstädter Modell) der hessischen Naturschutzverwaltung eine Regelung vorgegeben ist, die im Jahre 1998 entwickelt wurde, als Windparks in Hessen genehmigungsrechtlich eine zu vernachlässigende Größe darstellten?

Das sogenannte Darmstädter Modell ist ein Bewertungsverfahren, das für alle Eingriffsvorhaben angewendet werden kann, deren Auswirkungen auf das Landschaftsbild allein mit der Grundbewertung der Nutzungstypen gemäß Wertliste der Ausgleichsabgabenverordnung bzw. der seit 2005 geltenden Kompensationsverordnung nur unvollständig oder offenbar falsch ermittelt werden können. Das Verfahren berücksichtigt seit dem Zeitpunkt seiner Erstellung sehr unterschiedliche Vorhabentypen von Hochspannungsfreileitungen über Windparks bis hin zu Funktürmen oder Talbrücken, die in ihren Dimensionen mit Windenergieanlagen durchaus vergleichbar sind. Das Verfahren dient neben der Bemessung einer Ausgleichsabgabe insbesondere auch der objektivierten Sachverhaltermittlung, um Art und Umfang der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch mastenartige Eingriffe beurteilen zu können.

Frage 2. Wie geht die Landesregierung damit um, dass sich seit 1998 die Bewertungsmaßstäbe für Windkraft nicht verändert haben?

Gemäß Erlass des damaligen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vom 16. Januar 2002, Az. VI2-1919, waren in der Vergangenheit die Antragsteller in Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen bei der Wahl des Verfahrens für die Zusatzbewertung für das Landschaftsbild nach

Ausgleichsabgabenverordnung grundsätzlich frei. Demzufolge wurde zur Bewertung der Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds bzw. zur Ermittlung der Ausgleichsabgabe entweder die Zusatzbewertung nach dem sogenannten Darmstädter Modell oder - wie von den Antragstellern in den meisten Fällen bevorzugt - das sogenannte pauschalierte Verfahren gemäß Erlass des damaligen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 24. März 1994, Az. VIII 5a -64b28/03-1/94 (StAnz. 1994 S. 1105) (100 DM pro laufender Meter der Summe aus Masthöhe und Rotordurchmesser) weiter angewendet.

Aufgrund des zwischenzeitlich naturschutzrechtlich gebotenen Vorrangs der Prüfung von Ersatzmaßnahmen vor der Erhebung einer Geldzahlung hat die oberste Naturschutzbehörde im Oktober 2008 klargestellt, dass das oben genannte pauschalierte Verfahren nicht mehr angewendet werden kann, sondern regelmäßig die Bilanzierung des Eingriffs nach der Kompensationsverordnung einschließlich einer Zusatzbewertung der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes nach dem sogenannten Darmstädter Modell durchgeführt wird.

Zudem waren die früheren pauschalen Verfahren nicht für die erforderliche objektivierte Sachverhaltermittlung geeignet. Eine solche war aber erforderlich, um den Vorrang der Vermeidung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes beurteilen zu können. Erst das Darmstädter Modell - oder vergleichbare Verfahren - ermöglichten eine quantitative Ermittlung der Landschaftsbildbeeinträchtigung.

Frage 3. Wie bewertet die Landesregierung, dass die als Ausgangspunkt der Betrachtung vorgegebenen Wirkzonen (Radien von 200 m und 1500 m) dem Umstand nicht gerecht werden, dass sich seit Herausgabe des Erlasses die Anlagenhöhen mittlerweile mehr als verdoppelt haben?

Anders als in der Frage dargestellt, gibt es neben den oben genannten Wirkzonen nach dem Bewertungsverfahren des Darmstädter Modells auch die Wirkzone III mit einem Abstand von 5.000 m vom Eingriffsobjekt, die im Einzelfall auf 10.000 m erweitert werden kann. Die Wirkzone III wird bei der Bewertung von Windenergieanlagen regelmäßig betrachtet. Angesichts der Tatsache, dass bereits zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Verfahrens höhere Bauwerke wie Türme oder Brücken zu berücksichtigen waren, ergab sich mit der Bewertung moderner Windenergieanlagen keine grundsätzlich neue Aufgabenstellung. Der Erfassungsbereich entspricht ungefähr der räumlichen Kulisse auch anderer Verfahren.

Frage 4. Auch, wenn die anwendenden Behörden trotz formaler Bezugnahme auf das Darmstädter Modell am Ende auf dem Verhandlungsweg für die Antragsteller tragbare Ergebnisse finden mögen: Ist die Landesregierung der Meinung, dass derartige Lösungswege der anderweitig zu Recht zunehmend geforderten Verwaltungswirtschaft bzw. der verfassungsrechtlich gebotenen Vorhersehbarkeit von Verwaltungsentscheidungen Rechnung tragen?

Anders als in oben genannter Frage impliziert, wurde in den Verfahren des Regierungspräsidiums Darmstadt die Bewertung der Eingriffswirkungen in das Landschaftsbild unter materieller Anwendung des Darmstädter Modells, nicht aber unter formaler Bezugnahme auf dem Verhandlungsweg vorgenommen. Davon unberührt bleiben fachliche Abstimmungen zwischen Antragstellern und oberer Naturschutzbehörde über eine sachgerechte Anwendung des Bewertungsverfahrens im konkreten Einzelfall.

Anders als in der Fragestellung impliziert war mit der Einführung des Darmstädter Verfahrens eine Grundlage zur objektivierten Sachverhaltermittlung geschaffen worden, die die Vorhersehbarkeit von Verwaltungsentscheidungen ermöglicht. Mitteilungen aus anderen Bundesländern (z.B. Rheinland-Pfalz, Sachsen) bestätigten die Vorzüge des Darmstädter Modells. Angesichts der bislang befriedigenden Ergebnisse bei der Anwendung des Darmstädter Modells bestand kein Anlass, davon abzuweichen, zumal die letzte Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes mit einer Verordnungsermächtigung für den Bund die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung eröffnete. Der Landesregierung liegen keine Gerichtsentscheidungen vor, wonach die Anwendung des Darmstädter Modells zu rechtswidrigen Ergebnissen führen würde.

Frage 5. Was sind aus Sicht der Landesregierung die Gründe dafür, dass verschiedene von Planern und auch von Seiten des Regierungspräsidiums Gießen entwickelte Anpassungsvorschläge bislang ignoriert bzw. zurückgewiesen worden sind?

Bisher wurden im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Darmstadt keine Anpassungsvorschläge vorgelegt. Soweit Anregungen auf Landesebene vorgelegt wurden, waren Vorteile gegenüber dem Darmstädter Modell nicht erkennbar. Das Verfahren nach NOHL ist noch älter als das Darmstädter Modell und wurde bei der Erarbeitung des Darmstädter Modells bereits berücksichtigt. Das Verfahren nach BREUER ist nur unwesentlich jünger. Das Verfahren von KARL begegnete praktischen und methodischen Bedenken. Im Gegensatz zum Darmstädter Modell waren die übrigen Verfahren nicht kompatibel mit der damaligen Ausgleichsabgabenverordnung, der jetzigen Kompensationsverordnung.

Frage 6. Was sind aus Sicht der Landesregierung die Gründe dafür, dass in Nord- und Mittelhessen erfolgreich angewandte und behördlich akzeptierte Berechnungsmodelle in Südhessen mit Verweis auf das Darmstädter Modell zurückgewiesen worden sind?

Bisher wurde im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Darmstadt nur ein anderes Bewertungsmodell zur Zusatzbewertung von Landschaftsbildbeeinträchtigungen - anlässlich des Zulassungsverfahrens für den Solarpark Bruchköbel - vorgeschlagen. Sowohl die obere als auch die oberste Naturschutzbehörde sind diesem Vorschlag aus den nachstehend genannten Gründen mit der Bitte um Anwendung des Darmstädter Modells entgegengetreten.

Die im Fall Bruchköbel vorgeschlagene Methode war insbesondere in folgender Hinsicht fachlich oder rechtlich nicht nachvollziehbar und daher im Ergebnis keine geeignete und handhabbare Alternative zum "Darmstädter Modell". Die Teilkriterien des Kriteriums Landschaftswert wurden insgesamt nicht hinreichend operationalisiert. Die Merkmale der verschiedenen Wertstufen wurden überwiegend nicht näher beschrieben, so dass eine nachvollziehbare und praktikable Anwendung schwer möglich war. Für das Teilkriterium Raumstruktur fehlten gänzlich nähere Indikatoren für die genannten Teilkriterien Raumspannung und Raumvielfalt. Weitere gravierende Mängel waren für einen Ausschluss der Methode verantwortlich.

Frage 7. Bei der Bewertung betroffener Landschaftsteile werden zu Recht landschaftstypische Bauwerke ebenso berücksichtigt wie bereichernde Momente (signifikante Fels- oder Bodenformationen usw.) oder eingriffsminimierende Maßnahmen. Ist der Landesregierung bekannt, dass derartige Einflussmomente nach dem Darmstädter Modell unabhängig von der Größe der zu beurteilenden Fläche, auf die sie einwirken, mit dem gleichen Prozentsatz beaufschlagt werden und dadurch eine 220 kV-Freileitung den gleichen (negativen) Einfluss auf das Ergebnis einer Bilanzierung haben kann wie die Begrünung des Mastfußes einer Windenergieanlage sich positiv auswirkt?

Die Annahme, dass die das Landschaftsbild prägenden oder beeinträchtigenden Elemente unabhängig von ihrer Größe bzw. ihrem Wirkungsgrad gleichermaßen bewertet würden, ist nicht zutreffend. Zu- oder Abschläge für den Faktor "interne Vorbelastung" richten sich nach dem Maß der jeweiligen Vorbelastung und ihrer landschaftsprägenden Wirkung im konkreten Einzelfall. Damit trifft es nicht zu, dass eine 220 kV-Freileitung den gleichen (negativen) Einfluss auf das Ergebnis einer Bilanzierung haben kann wie die Begrünung des Mastfußes einer Windenergieanlage sich positiv auswirkt. Es ist zutreffend, dass sowohl Windkraftanlagen als auch Freileitungen rechtlich grundsätzlich als das Landschaftsbild beeinträchtigende technische Elemente eingestuft werden. Nach der herrschenden Rechtsprechung begegnet diese Bewertung keinen rechtlichen Bedenken. So hat z.B. der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) mit Beschluss vom 12. Januar 2005 Az. 3 UZ 2619/03 die nachteiligen Wirkungen von Windenergieanlagen auf das Landschaftsbild bestätigt. Auch das Urteil des VGH vom 17. März 2011 Az. : 4 C 883/10.N hebt im Zusammenhang mit der Planung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung die Bedeutung des Landschaftsbildes hervor.

- Frage 8. Die (wichtigen) Kriterien "Vorbelastung" und "Wahrnehmbarkeit eines Eingriffs" sind nach dem Darmstädter Modell mit Werten zwischen 0 und 1 bzw. 0 und 2 zu belegen und sodann mit der zuvor ermittelten Mischgröße zur Ermittlung des Ausgleichsbetrages zu multiplizieren. Je nachdem, ob Eingriff und Vorbelastung als "etwa gleich" (0,5) eingestuft werden oder aber der Eingriff als "stärker" (0,75) bewertet wird, ergeben sich Unterschiede in der Ausgleichsabgabe von 50 v.H. Ist dies nach Meinung der Landesregierung mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot vereinbar?

Der Faktor "externe Vorbelastung" dient dazu, das zuvor ermittelte Kompensationsdefizit in Abhängigkeit vom Grad der Vorbelastung der jeweiligen tatsächlich vorfindlichen Landschaft (in Blickrichtung auf das geplante Objekt) entsprechend zu reduzieren. Der Faktor ist jeweils situationsbedingt zu beurteilen. Vergleichbare Situationen sind mit derselben Wertstufe zu bewerten. Insoweit ist eine Ungleichbehandlung ausgeschlossen. Vielmehr kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei bereits technisch und naturfern geprägten Landschaften die Beeinträchtigung durch einen technischen Baukörper geringer wirkt als in einer natürlichen Umgebung. Diese Unterscheidung ist auf Grund des normativen Ziel- und Wertesystems erforderlich.

Dass bei Anwendung des Bewertungsmodells ein Eingriff, der sich stärker auswirkt als die Vorbelastung, ein entsprechend höheres Kompensationsdefizit auslöst (durch Reduktion "nur" um den Faktor 0,5) als ein Eingriff, der eine der Vorbelastung vergleichbare Wirkung hat (durch Reduktion um den Faktor 0,75), ist aufgrund der Vorschriften zur Eingriffsregelung grundsätzlich geboten und entspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

Anders als in der Frage impliziert, ergeben sich im Übrigen aufgrund der oben genannten Wertstufen nicht etwa doppelt so hohe Ausgleichsabgaben, sondern ausgehend von einem Ausgangsbetrag in einer Raumeinheit wird dieser entweder halbiert oder (nur) um ein Viertel reduziert. Wichtiger als die denkbaren modellinternen Ungenauigkeiten des Darmstädter Modells waren die methodischen Unterschiede zwischen den verschiedenen bisher in Hessen angewendeten Bewertungsverfahren.

- Frage 9. Das Darmstädter Modell sieht die folgenden beiden Einstufungen vor:
- Der "Eingriff beeinträchtigt das Landschaftsbild. Seine Wahrnehmbarkeit wird im optischen Gesamtbild der Landschaft durch die vorhandene Landschaftsstruktur eingeschränkt".
  - Der "Eingriff wird in seiner Gesamtheit wahrnehmbar und stört durch seine Raumwirkung das optische Gesamtbild der Landschaft". Wie definiert die Landesregierung, die Unterscheidung dieser beiden Einschätzungen, und ist es nach ihrer Meinung mit dem Willkürverbot vereinbar, dass die Zuordnung zur Einstufung b) eine Verdoppelung der Ausgleichsabgabe im Vergleich zu a) nach sich zieht?

Zur Anwendung des sogenannten "Wahrnehmbarkeitsfaktors" enthält das Darmstädter Modell insbesondere folgende Erläuterungen:

Der Wahrnehmbarkeitsfaktor erfasst unter anderem visuelle Beeinträchtigungen, soweit diese nicht bereits über Zu- und Abschläge erfasst werden können und wird je betrachteter Raumeinheit ermittelt. Ermittlungsgegenstand ist das Landschaftsbild, wie es sich von einer Raumeinheit in Blickrichtung auf den Eingriffsort ergibt. Zur Anwendung kommt dieser Faktor in der Regel auf Flächen in größerer Entfernung vom Eingriffsobjekt, meist in Wirkzone III und gegebenenfalls in Wirkzone II. Zu den in oben genannter Frage angesprochenen Wertstufen sind darüber hinaus jeweils Beispiele aufgeführt. Dadurch sind für eine sachgerechte Anwendung insgesamt hinreichende Orientierungshilfen gegeben.

Anders als in der Frage impliziert, ergeben sich im Übrigen aufgrund der oben genannten Wertstufen nicht etwa doppelt so hohe Ausgleichsabgaben, sondern ausgehend von einem Ausgangsbetrag in einer Raumeinheit wird dieser im Fall a) aufgrund der eingeschränkten Wahrnehmbarkeit des Eingriffs in großer Entfernung halbiert oder im Fall b) aufgrund der noch in großer Entfernung noch dominierenden Wirkung des Eingriffs um die Hälfte erhöht.

- Frage 10. Wann ist mit der Neufassung des Windenergieerlasses zu rechnen, den Umweltministerin Puttrich in ihrer Pressekonferenz am 24. Januar angekündigt hat?

Mit Erlass vom 17. Mai 2010 haben das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und das Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gemeinsame Handlungsempfehlungen zu Abständen von raumbedeutsamen Windenergieanlagen zu schutzwürdigen

Räumen und Einrichtungen erlassen. Diese dienen im Grundsatz bereits jetzt der Verwaltungspraxis. Eine Abkehr von den dort niedergelegten Grundsätzen ist nicht beabsichtigt. Ein konkretisierender Erlassentwurf zur Beurteilung naturschutzrechtlicher Belange in Planungs- und Zulassungsverfahren ist derzeit in Arbeit; die Anwendung des Darmstädter Modells wird im Rahmen der Erarbeitung dieses Erlasses in der eigens dafür eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppe überprüft. Die Erarbeitung des Erlasses ist noch nicht abgeschlossen, da neuere naturschutzfachliche Erkenntnisse aus der Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten sowie aus Erlassregelungen anderer Bundesländer in dem Erlass noch berücksichtigt werden sollen.

Wiesbaden, 29. Februar 2012

**Lucia Puttrich**