

Wohnumfeld als Schutzgegenstand des Landesraumordnungsprogramms gemäß LROP 4.2 07 Satz 6

Arbeitshilfe

Stand: 8.5.2017

ArL Lüneburg, D2-Raumordnung
ArL Weser-Ems, D2-Raumordnung
ArL Braunschweig, D2-Raumordnung
ArL Leine-Weser, D2-Raumordnung
NLSTbV, 33-Planfeststellung
ML-303, Raumordnung und Landesplanung

Gemäß Vorgabe des LROP 2012 darf der Abstand zwischen Trassenmitte einer neu zu errichtenden Höchstspannungsfreileitung und Wohngebäude (Gebäudekante) bzw. äußerem Rand der überbaubaren Grundstücksfläche eine Entfernung von 400 Metern nicht unterschreiten (LROP 4.2 07, Satz 6). Das LROP sieht jedoch die Möglichkeit vor, in sachlich begründeten Einzelfällen, trotz Unterschreitens des in LROP 4.2 07 Satz 6 vorgegebenen Abstandsmaßes von 400 Metern, eine Höchstspannungsfreileitung zu errichten. Das Abweichen von der schlussabgewogenen Vorgabe kann, bei Vorliegen der Voraussetzungen, grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen: über die in LROP 4.2 07 Satz 9 normierte Zielausnahmeregelung oder über ein Zielabweichungsverfahren. Beide Möglichkeiten werden im Folgenden beschrieben. Dafür werden einleitend die Begriffe „Wohnumfeld“ und „Wohnumfeldqualität“ näher erläutert (Abschnitt 1 und 2 dieses Papiers) und mögliche Wirkdimensionen von Höchstspannungsfreileitungen auf das Wohnumfeld beschrieben (Abschnitt 3). Im Mittelpunkt des Arbeitspapier steht die Beschreibung der Voraussetzungen für die mögliche Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07, Satz 9a (Abschnitt 4). Abschließend werden der Verfahrensweg eines Zielabweichungsverfahrens und seine Voraussetzungen skizziert.

Die vorliegende Arbeitshilfe bietet Erläuterungen zur Anwendung der Zielausnahmeregelung. Sie geht dabei als Grundlage von der LROP-Begründung zu Ziffer 4.2 07, Satz 9a aus. Das Verständnis des Wohnumfelds, das dieser Arbeitshilfe zugrunde liegt, deckt sich mit jenem Begriffsverständnis, das die Planfeststellungsbehörde NLStBV dem Planfeststellungsbeschluss für die 380-kV-Leitung Ganderkesee-Sankt Hülfe zugrunde gelegt hat (NLStBV 2016: 162-183).

Die in Abschnitt 4 benannten technischen Anforderungen an die Aufbereitung von Informationen, die zur Überprüfung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung vom Vorhabenträger beizubringen sind, sind zwischen den sechs einleitend benannten Landesbehörden abgestimmt.

Sofern sich durch Anwendung der Zielausnahmeregelung Erkenntnisfortschritte zu deren Anwendung ergeben, sollen diese in Fortschreibungen dieser Arbeitshilfe einfließen.

Gliederung

1) Wohnumfeld	3
a) Definition	3
b) Nutzer/innen	3
c) Wohnumfeld-Funktionen	3
d) Wahrnehmung des Wohnumfelds	4
e) Räumliche Ausdehnung des Wohnumfelds	4
2) Wohnumfeldqualität	5
a) Definition	5
b) Dimensionen von Wohnumfeldqualität	5
c) Überlegungen zur Bewertung der Wohnumfeldqualität	6
3) Mögliche Auswirkungen einer Höchstspannungsfreileitung auf die Wohnumfeldqualität	7
a) Bestandteile einer Höchstspannungsfreileitung	7
b) Mögliche Auswirkungen	7
4) Mögliche Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07 Satz 9 a	8
a) Vorbemerkungen	8
b) Wortlaut der Zielausnahmeregelung und ihrer Begründung	9
c) Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung (ZAR)	10
d) Entscheidungsgrundlagen / Anforderungen an die Antragsunterlagen im Raumordnungs- oder Zulassungsverfahren	10
e) Überlegungen zur Wirkungsweise von Schutz- und Verbesserungsmaßnahmen	12
f) Option zur Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens (ZAV)	12
5) Quellen	13

1) Wohnumfeld

a) Definition

Das Wohnumfeld bezeichnet den **unmittelbar an ein Wohngebäude angrenzenden Raum**. Er wirkt auf die Art und Weise des Wohnens ein (vgl. Dudenverlag 2015). Das Wohnumfeld „beginnt jenseits der Fenster und Türen unserer Wohnungen und umfasst deren gesamte unmittelbare Umgebung: den Hausvorbereich, Vorgärten und Wohngärten, Innen- und Hinterhöfe, gemeinschaftliches Siedlungsgrün, Wege, Straßen und Plätze sowie das öffentlich nutzbare Grün“ (Schöffel 2005: 6, zit. in Mann 2016).

b) Nutzer/innen

Maßgebliche Nutzer/innen des Wohnumfelds sind die Bewohner/innen des betreffenden Wohngebäudes, daneben, mit i.d.R. nachgeordneter Intensität, Besucher/innen und sonstige Nutzer/innen.

c) Wohnumfeld-Funktionen

Das Wohnumfeld kann als unmittelbar an die Wohnung angrenzender Raum für seine Nutzer/innen verschiedene Funktionen erfüllen (vgl. u.a. Schöffel 2005: 6), u.a. die folgenden:

1. **Aufenthaltsraum:** verschiedene Freizeit-Aktivitäten im Freien (s. Nr. 5); Nutzung des Wohnumfelds als „verlängertes Wohnzimmer“ (z.B. Essen, Lesen, Grillen).
2. **Raum für Erholung/Regeneration:** z.B. durch Erleben von Stille/Ruhe, Erleben von Abwechslung, Ausüben einer körperlichen Betätigung (s. Nr. 3), Wahrnehmung/Erleben von Landschaft/Natur, Erleben ästhetischer Qualität
3. **Raum für körperliche Betätigung:** z.B. sportliche Aktivitäten, Gartenarbeit, Wandern, Spazieren gehen, Rad fahren
4. **Raum für soziale Interaktion:** Begegnungen und Kommunikation mit anderen Haushaltsmitglieder (Familie, Wohngemeinschaften), Nachbarn, Freunden, Fremden (z.B. Passanten)
5. **Raum für Freizeit-Aktivitäten:** z.B. Spiel, Sport, Haustierhaltung, gärtnerische Nutzung, Angeln, ...
6. **Raum für hauswirtschaftliche Nutzung:** z.B. Wäschetrocknung, Werkstatt
7. **Raum für verkehrliche Nutzungen:** Stellplätze, Wegebeziehungen (Fuß-, Rad- und Wanderwege)
8. **Lagerraum:** z.B. Lagerung von Feuerholz, Baumaterial, Spielgeräten; Fahrrad-/Geräteschuppen o.ä.
9. **„Lern-Raum“:** taktiles Erleben von Umweltreizen als Teil des motorischen und sensorischen Lernprozesses in der kindlichen Entwicklungsphase
10. **Raum der Identifikation/Repräsentation:** Darstellung von Geschmack, Ansprüchen, Stil der Bewohner/innen / Nutzer/innen

Die **Nutzung der verschiedenen Funktionen** ist in hohem Maße abhängig von den örtlichen Gegebenheiten einerseits, den Präferenzen und dem Verhalten der Nutzer/innen andererseits. Zu den örtlichen Gegebenheiten, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der einzelnen Wohnumfeldfunktionen haben, zählen u.a. die Topografie, die vorherrschenden Boden- und Raumnutzungen, Art und Ausmaß von Immissionsbelastungen, die ästhetische Gestaltqualität des Wohnumfelds, der mögliche Zugang zu Teilräumen des Wohnumfelds (geographisch/rechtlich). Eine eigenständige Kategorie der „örtlichen Gegebenheiten“ ist der Grad an Privatheit bzw. Öffentlichkeit des Wohnumfelds, der unterschiedliche Arten von Nutzungen ermöglicht (z.B. „Sonnenbaden“ in privaten Teilräumen). Bei Präferenzen und Verhalten der Nutzer/der Nutzerinnen spielen u.a. Alter, Geschlecht, kulturelle Prägung, Bildung, Neigungen/Interessen eine Rolle. Das Verhalten des/der einzelnen Nutzer/in bestimmt sich aber auch durch Anzahl und Verhalten anderer Nutzer des Wohnumfelds (Familienmitglieder, Nachbarn, ggf. Fremde).

d) Wahrnehmung des Wohnumfelds

Das Wohnumfeld wird **über verschiedene Körpersinne wahrgenommen** und verfügt über entsprechende Komponenten.

1. **visuelle Komponente („Sehen“)**: Wahrnehmung bei der Anfahrt / dem fußläufigen Erreichen bzw. Verlassen des Wohngebäudes ebenso wie bei der Nutzung des Wohnumfelds selbst; Wahrnehmung aus dem Inneren des Wohngebäudes („Blick aus dem Fenster“).
2. **akustische Komponente („Hören“)**: „Stille“ vs. mögliche Lärmimmissionen durch Gewerbe, Verkehr oder andere Quellen
3. **olfaktorische Komponente („Riechen“)**: mögliche Geruchs-Immissionen, z.B. durch Landwirtschaft, Gewerbe, fossil motorisierten Verkehr; positiv assoziierte Gerüche, insb. als Düfte wahrgenommene Gerüche von Stauden, Gehölzen etc.
4. **taktile Komponente („Fühlen“)**: Wahrnehmung von Umweltreizen wie Sonneneinstrahlung, Wärme, Kälte, Niederschlag, Wind; u.a. geprägt durch die Himmelsrichtung, die Tageszeit und den Grad der Abschirmung; taktile Wahrnehmung von Gegenständen des Wohnumfelds.

e) Räumliche Ausdehnung des Wohnumfelds

Die räumliche Ausdehnung des Wohnumfelds bemisst sich insbesondere an der fußläufigen Erreichbarkeit und der Sichtbeziehung zum Wohngebäude/ zur Wohnung (vgl. Schöffel 2005: 5). In der Literatur finden sich unterschiedliche Angaben zur Ausdehnung des Wohnumfelds, die etwa von 500-1000 Meter reichen (vgl. Mann 2016: 14-15).

Die räumliche Ausdehnung des Wohnumfelds ist, ebenso wie die Wahrnehmung der Wohnumfeldfunktionen, **abhängig von den örtlichen Gegebenheiten** einerseits, den Präferenzen und dem **Verhalten der Nutzer/innen** andererseits. Sie variiert in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Wohnumfeldfunktion und –nutzung. Sie ist zudem im Zeitverlauf variabel. Maßgeblich sind ferner die Mobilität und der Aktionsradius der jeweiligen Nutzer, die wiederum u.a. vom Alter und von der körperlichen Konstitution abhängen.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Intensität der Nutzung des Wohnumfelds mit der Entfernung abnimmt (vgl. Mann 2016: 17). Wenn sich das nähere

Wohnumfeld für die im Einzelfall angestrebte Wohnumfeldnutzung nicht oder wenig eignet, können jedoch auch entfernter liegende Teile des Wohnumfelds intensiv(er) genutzt werden.

Das Wohnumfeld eines Hauses erstreckt sich grundsätzlich in alle Himmelsrichtungen um ein Wohnhaus herum. Die Wahrnehmung einzelner Wohnumfeldfunktionen findet jedoch häufig nicht allseits um ein Wohngebäude herum statt („kreisförmig“), sondern konzentriert sich auf die Teilbereiche mit besonderer Eignung für die Wahrnehmung der betreffenden Wohnumfeldfunktion (z.B.: Fußballspiel: freie Rasenfläche; Erholung: lärmabgewandte Seite) bzw. auf Teilbereiche, die von den Türen des Wohngebäudes aus gut erreicht werden können (z.B. Essen auf der Terrasse). Die visuelle Wahrnehmung des Wohnumfelds ist zudem begrenzt durch die Befensterung bzw. Türen des Wohngebäudes einerseits (z.B. „nach Norden kein Fenster“), optische Barrieren innerhalb des Wohnumfelds andererseits (z.B. „Blick auf Nachbargebäude“, das Sichtbeziehungen verstellt).

2) Wohnumfeldqualität

a) Definition

Die aggregierte Qualität eines Wohnumfelds bemisst sich aus der Sicht der jeweiligen Nutzer/innen daran, dass möglichst viele der individuell als relevant eingestuftes Wohnumfeldfunktionen genutzt werden können, und dies möglichst „gut“ – d.h. intensiv, ungestört, flexibel. Aus übergeordneter Perspektive bemisst sich die Qualität eines Wohnumfelds allgemein daran, dass möglichst viele der denkbaren und typischerweise als bedeutsam eingestuftes Wohnumfeld-Funktionen möglichst „gut“ wahrgenommen werden können, unabhängig von der aktuellen Nutzerpräferenz.

Besondere Bedeutung haben dabei Funktionen, die in besonderem Maße an das Wohnumfeld gebunden sind und wenig räumliche Ausweichmöglichkeiten haben. So kann angenommen werden, dass die Nutzung Erholung im Sinne des „Blicks aus dem Fenster“ räumlich weniger flexibel ist als z.B. „körperliche Betätigung“ im Sinne von Fußballspiel.

b) Dimensionen von Wohnumfeldqualität

Als wesentliche **Dimensionen einer Wohnumfeldqualität**, die für mehrere Wohnumfeldfunktionen und Nutzertypen als bedeutsam anzunehmen sind, können insbesondere genannt werden (vgl. u.a. Schöffel 2005):

1. **nutzbare Flächen/Freiräume:** Sind eine oder mehrere Flächen vorhanden, die für ausgewählte Wohnumfeldfunktionen oder multifunktional nutzbar sind? Eignen sich ihre Größe, Lage, Zuschnitt, Anzahl und Topographie für die jeweilige Nutzung? Bestehen die nötigen Wegebeziehungen oder, umgekehrt, Barrierewirkungen, etwa durch Straßen? Sind mehrere/vielfältige Flächen gegeben? Besteht die (rechtliche) Nutzungsmöglichkeit (Eigentum, Nutzungsrechte)?
2. **geringe Immissionsbelastung:** Sind die Immissionsbelastungen (insb. Lärm) so gering, dass die Nutzung verschiedener Wohnumfeldfunktionen nicht (erheblich) beeinträchtigt wird?
3. **hohe Gestaltqualität / Möglichkeit für ästhetisches Erleben:** Welche Qualität hat das Wohnumfeld (Differenziertheit, Vielfalt, Schönheit/Ästhetik, Naturnähe, Farbgebung, technische Überformung, Identifikation als mögliche Kategorien)? Wie stellt sich die Gestaltqualität von den unterschiedlichen visuellen Perspektiven aus dar (Blick aus dem

Fenster, Blick aus dem engeren Wohnumfeld / von Nutzungsschwerpunkten des Wohnumfelds aus)?

4. **Grad der Sonneneinstrahlung / der Windexposition / Art des Mikroklimas:** Wie ist – je nach Breitengrad/Klima – das Maß der Sonneneinstrahlung und der Windexposition zu bewerten? Begünstigt oder erschwert es die Nutzung verschiedener Wohnumfeldfunktionen?
5. **Möglichkeit der sozialen Interaktion:** Bietet das Wohnumfeld halböffentliche und öffentliche Räume und damit Gelegenheiten für Begegnung und Kommunikation?
6. **Verfügbarkeit privater Rückzugsräume:** Bietet das Wohnumfeld private Teilbereiche, etwa durch visuelle und akustische Abschirmung?
7. **Möglichkeit der Aneignung/Gestaltbarkeit:** Kann das Wohnumfeld im Sinne der Nutzerpräferenzen gestaltet / entwickelt - oder auch in der jetzigen Form „konserviert“ werden? Oder besteht ein hohes Maß an „Fremdbestimmung“?
8. **Sicherheit:** Bietet das Wohnumfeld das Erleben von Schutz und Sicherheit? (z.B. vor Verkehrsgefahren, Zutritt Fremder, ...)

c) Überlegungen zur Bewertung der Wohnumfeldqualität

Die Bewertung der Qualität eines Wohnumfelds kann nur als Annäherung erfolgen, da Qualitäten in diesem Themenfeld subjektiv wahrgenommen werden und je nach Nutzer/in unterschiedlich bewertet werden können. Die unter b) genannten Dimensionen dürften jeweils für mehrere Typen von Nutzern und Typen von Wohnumfeldfunktionen bedeutsam sein.

Die Bewertung der einzelnen Dimensionen von Wohnumfeldqualität s. erfordert eine räumliche Einzelfallbetrachtung im Sinne der konkreten örtlichen Gegebenheiten.

Je höher die Qualität der einzelnen Dimensionen ist, desto höher ist die aggregierte Qualität des Wohnumfelds. Die einzelnen Wohnumfeldqualitäten sind dabei nur in Teilen substituierbar: Vielfältig nutzbare Flächen z.B. verlieren (deutlich) an Qualität bei Vorliegen einer sehr hohen Lärm-Immissionsbelastung. Im Einzelfall können sich verschiedene Dimensionen von Qualität auch gegenseitig ausschließen: Das Potenzial für soziale Interaktion etwa kann im Konflikt stehen mit der Dimension einer geringen Immissionsbelastung („Nachbars Kreissäge“) oder der Dimension „Privatheit“.

Die einzelnen „Nutzenfunktionen“ der benannten Qualitäts-Dimensionen verlaufen nicht linear. Zwei Beispiele: Sind bereits drei nutzbare Flächen verfügbar, ist die vierte oder fünfte weniger bedeutsam. Ist bisher kein Umgebungslärm vorhanden, reicht eine geringfügige Steigerung für eine deutliche Qualitätsveränderung.

3) Mögliche Auswirkungen einer Höchstspannungsfreileitung auf die Wohnumfeldqualität

a) Bestandteile einer Höchstspannungsfreileitung

Höchstspannungsfreileitungen setzen sich aus i.d.R. 50-90 Meter hohen Masten im Abstand von 300-450 Metern und verbindenden Leiterseilen zusammen. Geprägt wird ihre Erscheinung durch die Masten.

b) Mögliche Auswirkungen

Auf die einzelnen Dimensionen der Wohnumfeldqualität (s. 2b) können sich die Bestandteile einer Höchstspannungsfreileitung wie folgt auswirken:

<i>Dimension der Wohnumfeldqualität</i>	<i>mögliche Auswirkungen einer Höchstspannungsfreileitung</i>	<i>Grad der Auswirkung (typisierende Betrachtung; Einzelfallbetrachtung erforderlich)</i>
<i>1) nutzbare Flächen/Freiräume</i>	Verlust von Flächen/Freiräumen durch Maststandorte	i.d.R. eher gering; durch Wahl der Maststandorte optimierbar
<i>2) geringe Immissionsbelastung</i>	niederfrequente elektrische/magnetische Felder; Schallimmissionen (Koronaeffekte)	i.d.R. eher gering; 26. BImSchV bzw. TA Lärm als Obergrenze
<i>3) hohe Gestaltqualität / Möglichkeit für ästhetisches Erleben</i>	technische Überprägung des Landschaftsbilds; Sichtbeeinträchtigungen	mittel bis hoch/sehr hoch, u.a. je nach Lage der Maststandorte, Masthöhe/-form, Abschirmung, Entfernung, Topographie
<i>4) Grad der Sonneneinstrahlung / der Windexposition / Art des Mikroklimas</i>	Verschattung durch Masten	eher gering; durch Optimierung der Standortwahl von Masten reduzierbar
<i>5) Möglichkeit der sozialen Interaktion</i>	Verringerung der Aufenthaltsqualität halböffentlicher / öffentlicher Teilräume im Wohnumfeld	je nach Lage sehr gering bis hoch; i.d.R. eher gering; durch Lage der Trasse zu den öff./halböffentl. Räumen bestimmt
<i>6) Verfügbarkeit privater Rückzugsräume</i>	Verringerung der Aufenthaltsqualität privater Rückzugsräume	je nach Lage sehr gering bis hoch; i.d.R. eher gering; durch Lage der Trasse zu den privaten Räumen bestimmt

Dimension der Wohnumfeldqualität	mögliche Auswirkungen einer Höchstspannungsfreileitung	Grad der Auswirkung (typisierende Betrachtung; Einzelfallbetrachtung erforderlich)
7) Möglichkeit der Aneignung/Gestaltbarkeit	nicht veränderbarer „Fremdkörper“	gering bis hoch, je nach subjektiver Wahrnehmung
8) Sicherheit (vgl. 2b)	nicht relevant	nicht relevant

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von den hier betrachteten Dimensionen von Wohnumfeldqualität insbesondere die Dimension „hohe Gestaltqualität / Möglichkeit für ästhetisches Erleben“ durch die Errichtung von Höchstspannungsfreileitungen berührt sein dürfte. Ob und inwieweit im konkreten Einzelfall eine Beeinträchtigung dieser Dimension von Wohnumfeldqualität zu erwarten ist, hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab, und hier insbesondere von der räumlichen Lage der als Wohnumfeld genutzten bzw. nutzbaren Freiflächen im räumlichen Umkreis einer Wohnung/eines Wohngebäudes (Dimension: „nutzbare Flächen/Freiräume“). Diese beiden Teildimensionen von Wohnumfeldqualität stehen daher im Mittelpunkt der Potenzial- und Auswirkungsanalyse im konkreten Vorhabenfall (vgl. Ausführungen zu 4d, Seite 10).

4) Mögliche Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07 Satz 9 a

a) Vorbemerkungen

Gemäß Vorgabe des LROP 2012 darf der Abstand zwischen Trassenmitte einer neu zu errichtenden Höchstspannungsfreileitung und Wohngebäude (Gebäudekante) bzw. äußerem Rand der überbaubaren Grundstücksfläche eine Entfernung von 400 Metern nicht unterschreiten (LROP 4.2 07, Satz 6). Tritt eine Unterschreitung ein, sind räumliche Alternativen zu prüfen, die 400 Meter Abstand einhalten können. Durch diese Regelung soll ein vorsorgender Wohnumfeldschutz erreicht werden.

Das gleiche Entfernungsmaß liegt auch dem Verkabelungstatbestand nach § 2 Abs. 2 EnLAG zugrunde, hier bezogen auf Wohngebäude (Gebäudekante): Bei Unterschreitung dieser Entfernung kann durch die Planfeststellungsbehörde, die über die Zulassung einer Höchstspannungsfreileitung entscheidet, das Mittel der Erdverkabelung angeordnet werden. „...in sachlich begründeten Einzelfällen [kann es], trotz Unterschreitens der in § 2 Abs. 2 EnLAG vorgesehenen Entfernungen zu Wohngebäuden angezeigt sein, von dem Verlangen nach Erdverkabelung abzusehen“ (Mann 2016: 17). Ein solches Abweichen bedarf aber einer besonderen Rechtfertigung und Begründung im Rahmen der nach § 2 Abs. 2 EnLAG obligatorischen Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Im Gegensatz hierzu kennt das in LROP 4.2 07 Satz 6 normierte Abstandsmaß von 400 Metern zu Wohngebäuden bzw. überbaubaren Grundstücksflächen die Möglichkeit einer Abweichung im Rahmen einer Ermessensentscheidung nicht, da der 400-Meter-Schutzabstand zweifelsfrei der Tatbestandseite der Norm zuzuordnen ist. Gleichwohl sieht auch die Abstandsnorm des LROP die Möglichkeit vor, in sachlich begründeten Einzelfällen, trotz Unterschreitens der in LROP 4.2 07 Satz 6 vorgegebenen Abstandsmaßes von 400 Metern, eine Höchstspannungsfreileitung zu errichten. Das Abweichen von der schlussabgewogenen Vorgabe kann, bei Vorliegen der Voraussetzungen, grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen: über die in LROP 4.2 07 Satz 9 normierte Zielausnahmeregelung, oder über ein Zielabweichungsverfahren.

Bei der raumordnerischen Prüfung der Zielausnahmeregelung oder des Zielabweichungsverfahrens kann es nur um eine typisierende Betrachtung der Nutzungsmöglichkeiten und -interessen gehen.

Nach jetziger (vorläufiger) Einschätzung dürften bei den aktuell in Niedersachsen in Vorbereitung bzw. in Planung befindlichen Netzausbauvorhaben, für die als Pilotvorhaben die Option der Teilerdverkabelung besteht, nur wenige Fälle/Trassenabschnitte, auftreten, für die eine Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung in Betracht kommen könnte. Diese dürften im Regelfall deckungsgleich sein mit den Einzelfällen, für die aus der Sicht der Planfeststellungsbehörde von der Verlangenooption für eine Teilerdverkabelung abgesehen werden soll, da jeweils die detaillierte Einzelfallbewertung der Wohnumfeld-Konstellation im Sinne eines gleichwertigen Wohnumfeldschutzes grundlegend ist. Sollte im Einzelfall das Ermessen der Planfeststellungsbehörde über den Tatbestand der Zielausnahmeregelung hinausgehen, ist die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens zu prüfen.

Die Zuständigkeit für die Prüfung der Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung obliegt der verfahrensführenden Raumordnungsbehörde (Untere bzw. Obere Landesplanung) oder, bei Prüfung erst im Planfeststellungsverfahren, der Planfeststellungsbehörde (NLStBV). Die Zuständigkeit für die Prüfung der inhaltlichen Voraussetzungen einer Zielabweichung obliegt der Obersten Landesplanung (ML-303).

b) Wortlaut der Zielausnahmeregelung und ihrer Begründung

Die Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07 Satz 9 lautet:

Ausnahmsweise kann dieser Abstand unterschritten werden, wenn
a) gleichwohl ein gleichwertiger vorsorgender Schutz der Wohnumfeldqualität gewährleistet ist oder

b) keine geeignete energiewirtschaftlich zulässige Trassenvariante die Einhaltung der Mindestabstände ermöglicht.

Hierzu heißt es in der Begründung:

zu a) „Für den Fall, dass der 400 m Abstand nicht eingehalten werden kann, kann die Unterschreitung ausnahmsweise im Einzelfall raumverträglich sein, wenn die örtlichen Gegebenheiten oder zusätzliche Maßnahmen den Wohnumfeldschutz auf mindestens gleichwertigem Niveau wie bei Einhaltung des 400 m Abstandes sichern. Dieser Ausnahmefall ist denkbar, wenn bei bereits vorhandenen Vorbelastungen durch die geplanten Maßnahmen eine Verbesserung der vorbelasteten Wohnumfeldsituation erreicht werden kann.

zu b) „Ebenso ist eine Unterschreitung des Abstands aus Gründen der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall geboten, wenn ansonsten die Zielsetzungen einer zügigen und erforderlichen Energieversorgung nicht umgesetzt werden können bzw. wenn keine geeignete energiewirtschaftlich zulässige Trassenvariante die Einhaltung der Mindestabstände zulässt. Dieser Fall ist denkbar im Bereich der Zuführung der Leitungen zu vorhandenen Umspannwerken.“

Im Folgenden werden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ziffer a) betrachtet.

c) Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung (ZAR)

Ist aufgrund einer räumlichen Engstelle der Abstand von 400 Meter nicht einzuhalten, kann im Raumordnungsverfahren oder im Planfeststellungsverfahren die Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07 Satz 9 a oder b geprüft werden (die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf 9a). Empfohlen wird eine **Prüfung bereits im ROV**, um frühzeitig Planungssicherheit zu erlangen. Dies setzt, abweichend von der üblichen Bearbeitungstiefe des ROV, eine detailliertere Betrachtung der Wohnumfeldqualität und der Vorhabenauswirkungen voraus (s.u.).

Eine **räumliche Engstelle** ist dann gegeben, wenn die Verschiebung der Leitung aus dem 400m-Abstandspuffer zur Belastung eines anderen 400m-Abstandspuffers oder ähnlich hochrangiger Schutzgüter oder Verletzung von anderen fachrechtlichen Vorgaben führen würde (kleinräumige Optimierung nicht möglich), und zugleich keine großräumige Variante ermittelt werden kann, die den 400m-Puffer einzuhalten vermag, ohne ihrerseits ähnlich bedeutsame Schutzbelange zu verletzen (großräumige Optimierung nicht möglich).

Zur Möglichkeit einer „kleinräumigen Optimierung“ sei angemerkt, dass siedlungsnahe, bereits bestehende Höchstspannungsfreileitungen grundsätzlich kein Hindernis für die Einhaltung des 400-Mindestabstands darstellen; sie können etwa durch zweifache Kreuzung der Bestandsleitung überwunden werden.

Ist eine großräumige, grundsätzlich als raumverträglich anzunehmende Optimierung der Trassenführung denkbar, aber nur durch eine erheblich längere bzw. erheblich nachteiligere Trassenführung erreichbar, kann das Vorliegen der Voraussetzungen der Zielausnahmeregelung nach LROP 4.2 07 Satz 9 b geprüft werden.

Der (ggf. erfolglose) **Such- und Prüfprozess zur Findung von klein- und großräumigen Varianten** ist in den Antragsunterlagen des Verfahrens zu dokumentieren.

d) Entscheidungsgrundlagen / Anforderungen an die Antragsunterlagen im Raumordnungs- oder Zulassungsverfahren

Um die prüfende Behörde in die Lage zu versetzen, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der ZAR nach LROP 4.2 07 9a zu prüfen, muss der Vorhabenträger neben der Dokumentation der „Alternativlosigkeit“ (s.o.) folgende Unterlagen beibringen:

Unterlagen	Erläuterungen zu den Inhalten
1) Luftbild	Luftbild/Satellitenaufnahme der räumlichen Engstelle mit Kennzeichnung aller vom 400m- bzw. 200m-Abstand berührten Gebäude, unter Angabe der Entfernungsmaße und Eintragung der 400m-Radien von der Gebäudekante zur Trassenmitte; ggf. Aufnahme weiterer Raumwiderstände, welche die Engstelle begründen, z.B. FFH-Gebiete (Maßstab 1:5000)
2) Nutzungsanalyse	textliche Beschreibung der aktuellen Nutzung des Wohnumfelds und der räumlichen Lage der genutzten Teile des Wohnumfelds: Welche Teile innerhalb des 400m-Radius werden offenbar als Wohnumfeld genutzt? Sind diese zur Leitung hin orientiert oder zur leitungsabgewandten Seite? Indikatoren für eine Wohnumfeldnutzung sind in der Regel dem Luftbild bzw. einem Vorort-Termin zu entnehmen, z.B. das Vorhandensein von Freifläche, Rasenflächen, Gärten, Sportplätzen oder von für Spiel- und Sportgeräte oder private Tierhaltung genutzten Teilbereichen des Wohnumfelds. Ein weiterer Indikator sind Wegebeziehungen:

Unterlagen	Erläuterungen zu den Inhalten
	Gibt es Rad-/Fußwege im Wohnumfeld, ggf. in Richtung der Trasse?
3) Analyse der Qualitäten/Potenziale	<p>textliche Beschreibung des Nutzungspotenzials / der berührten Dimensionen von Wohnumfeldqualität im 400m-Bereich:</p> <p><i>I) Verfügbarkeit von (potenziell) nutzbaren Freiflächen:</i> Inwieweit sind die Flächen innerhalb des 400m-Radius als Wohnumfeld nutzbar? Sind bestimmte Teile des Wohnumfelds voraussichtlich dauerhaft der Nutzung entzogen (z.B. Barrierewirkung einer Infrastruktur/Straße/ Schienenverbindung), in ihrer Nutzbarkeit stark reduziert (z.B. Überspannung durch bereits vorhandene und nicht im Vorhaben rückzubauende Freileitung) oder erkennbar bereits durch andere, auf Dauer angelegte, nicht mit dem Wohnen verbundene Nutzungen belegt (insb. gewerbliche Gebäude/Stallgebäude, Lagerfläche, ggf. auch Ackerfläche)? Sind ggf. durch bekannte, verfestigte Planungen künftig Veränderungen der Verfügbarkeit von nutzbaren Freiflächen zu erwarten?</p> <p><i>II) Gestaltqualität / ästhetisches Erleben:</i> Wie ist die Gestaltqualität des Wohnumfelds zu bewerten? Sind Vorbelastungen gegeben? Wenn ja, in welcher Himmelsrichtung / in welcher Ausprägung / mit welcher Auswirkung auf die Gestaltqualität? Sind ggf. durch bestehende, verfestigte Planungen künftig Änderungen (Verbesserungen/Verschlechterungen) der Wohnumfeldqualität zu erwarten?</p>
4) Auswirkungs-analyse	<p><i>I) Beschreibung/ Visualisierung der Auswirkungen des Trassenneubaus in der angestrebten Trassenlage:</i> Welche Auswirkungen hätte die neue Freileitung auf die Wohnumfeldqualitäten/das Nutzungspotenzial des Wohnumfelds? Wie wirkt sich die Trasse insbesondere auf die Gestaltqualität des Wohnumfelds aus – differenziert nach „Blick aus dem Wohngebäude“ (event. abhängig etwa von Lage der Fenster) und „Blick vom Hof / vom Garten“ (d.h. ausgehend von den räumlichen Schwerpunkten der heutigen Wohnumfeldnutzung, z.B. Blickperspektiven etwa von der Terrasse, aus dem Garten)? Besteht eine Abschirmung der Sichtbeziehungen durch Nutzgebäude, andere Infrastrukturen, Gehölze? Falls ja: Wirkt diese Abschirmung durchgehend oder partiell, saisonal oder ganzjährig bzw. mittel-/langfristig, dauerhaft? (Vorort-Termin erforderlich)</p> <p><i>II) Vergleichende Beschreibung/ ggf. Visualisierung der Auswirkungen des Trassenneubaus in der (theoretischen) Abstandslage von mind. 400 Metern („wie bei Einhaltung des 400 m Abstandes“, Normzustand als Referenz):</i> Welche Auswirkungen hätte die neue Freileitung auf die Wohnumfeldqualitäten, wenn sie in mind. 400 Meter Entfernung errichtet würde? Sind die Auswirkungen des Trasseneubaus auf das Wohnumfeld vergleichbar mit denen in siedlungsnäherer Lage (etwa dann, wenn ohnehin eine ausreichende visuelle Abschirmung besteht)? Oder ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen auf die Wohnumfeldqualität – insbesondere die Gestaltqualität – stärker sind – also kein gleichwertiger vorsorgender (visueller) Schutz anzunehmen ist? Wie ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Norm und Planzustand? Ist er so ausgeprägt, dass er optisch/visuell durch den Wohnumfeldnutzer wahrnehmbar ist?</p>

Unterlagen	Erläuterungen zu den Inhalten
5) Darstellung möglicher Schutzmaßnahmen	Sofern die Auswirkungsanalyse ergibt, dass der Planzustand gegenüber dem Normzustand eine wahrnehmbare Verschlechterung beinhaltet, mithin nicht von gleichwertigem Schutz der Wohnumfeldqualität ausgegangen werden kann, ist zu prüfen und darzulegen, inwieweit durch eine Vorhabenoptimierung oder durch geeignete Maßnahmen eine Gleichwertigkeit des Schutzes der Wohnumfeldqualität(en) erreicht werden kann. Ist durch die Wahl von Masthöhen/-standorten/-formen die Wahrnehmbarkeit der Differenz von Norm- und Planzustand so reduzierbar, dass von „Gleichwertigkeit“ ausgegangen werden kann? Lassen sich im Einzelfall visuelle Abschirmungen erreichen, die eine Gleichwertigkeit des Wohnumfeldschutzes gewährleisten? (Voraussetzungen: vertragliche Selbstbindung des Vorhabenträgers; Zustimmung des Grundstückseigentümers; kurzfristige und dauerhafte Wirksamkeit im Sinne des Wohnumfeldschutzes)

Grundsätzliche Überlegungen zur Bewertbarkeit von Dimensionen der Wohnumfeldqualität finden sich in Abschnitt 2c. Anschauliche Beispiele für die Art und Weise, wie der Belang des Wohnumfeldschutzes bei Unterschreiten des 400-Meter-Abstands mit angemessener Untersuchungstiefe und vertretbarem Aufwand erfasst und dargestellt werden kann, bietet der Planfeststellungsbeschluss der Niedersächsischen Behörde für Straßenbau und Verkehr für die 380-kV-Leitung Ganderkesee-Sankt Hülfe (NLStBV 2016: 162-183)

e) Überlegungen zur Wirkungsweise von Schutz- und Verbesserungsmaßnahmen

Die positiven Wirkungen einzelner Schutz-/Verbesserungsmaßnahmen müssen sich als geeignet erweisen, die zu erwartenden zusätzlichen Beeinträchtigungen der betreffenden Dimension von Wohnumfeldqualität mindestens zu kompensieren, ggf. sogar eine positive Bilanz zu erreichen. Dies ist im Einzelfall zu beurteilen. Der Rückbau einer – siedlungsnäheren – 110-kV-Leitung und deren Mitnahme auf dem Gestänge der neu zu errichtenden Höchstspannungsleitung kann, muss aber nicht geeignet sein, den Nachteil einer Unterschreitung des 400-Meter-Abstands zu kompensieren; insbesondere die visuellen Auswirkungen einer neuen Höchstspannungsleitung überwiegen aufgrund der deutlich größeren Masthöhen die visuellen Auswirkungen einer bestehenden 110-kV-Leitung bei Weitem. Ob im Einzelfall dennoch ein kompensierender Effekt im Sinne der Gleichwertigkeit angenommen werden kann, ist von der genauen Lage der Wohnumfeldnutzungen und der jeweiligen Leitungen abhängig.

f) Option zur Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens (ZAV)

Liegen atypische Einzelfälle vor, die bei der Festlegung des 400-Meter-Schutzabstands nach LROP 4.2. 07 Satz 6 nicht gesehen wurden und die auch unter Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung nicht abgedeckt werden, besteht für den Vorhabenträger die Möglichkeit zur Beantragung eines Zielabweichungsverfahrens.

Begründungsumfang und –tiefe entsprechen derjenigen, die für die Inanspruchnahme der Zielausnahmeregelung erforderlich sind (vgl. Abschnitt c). Herauszuarbeiten ist insbesondere, warum eine atypische Fallkonstellation vorliegt, die zum

Normgebungszeitpunkt nicht bekannt war und daher vom Normgeber nicht mit in die Abwägung eingestellt wurde.

Für den – mutmaßlich seltenen – Fall, dass ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden soll, ist zu empfehlen, dieses parallel zum Raumordnungsverfahren zu beantragen, um frühzeitig, d.h. vor Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen, die erforderlichen Mittel zur Realisierung der Höchstspannungsleitung klären zu können. Beide Verfahren laufen jedoch eigenständig und in unterschiedlicher Zuständigkeit (s.o.).

Zur Anwendung des Zielabweichungsverfahrens hat das ML (Oberste Landesplanung) Verwaltungsvorschriften (VV) erarbeitet, die Voraussetzungen und Anforderungen an die Durchführung von Zielabweichungsverfahren im Detail beschreiben. Diese Verwaltungsvorschriften sind seit Mai 2017 online verfügbar unter:

http://www.ml.niedersachsen.de/themen/raumordnung_landesplanung/grundlagen_raumordnung_landes_und_regionalplanung/rechtliche-grundlagen-der-raumordnung--145537.html

und erleichtern die rechtssichere Anwendung des Instruments „Zielabweichungsverfahren“.

5) Quellen

Dudenverlag (2015) (Hrsg.): Duden. Deutsches Universallexikon. 8. Auflage 2015

Mann, T. (2016): Rechtsfragen der Anordnung von Erdverkabelungsabschnitten bei 380 kV-Pilotvorhaben nach EnLAG. Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr. Göttingen, Februar 2016 (unveröffentlicht)

Schöffel, J. (2005), Wohnumfeldverbesserung – Strukturierungsstudie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen, Rapperswil 2005, zit. in Mann 2016

NLStbV (Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr) (2016): Planfeststellungsbeschluss für den Neubau und Betrieb einer kombinierten 380-kV-Höchstspannungsfrei- und erdkabelleitung zwischen den Umspannwerken Ganderkesee und Sankt Hülfe bei Diepholz. Hannover, 31.3.2016