

## Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des "kulturlandschaftlichen Gesetzauftrages"

Danielzyk, Rainer; Eickhoff, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Danielzyk, R., & Eickhoff, E. (2006). Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des "kulturlandschaftlichen Gesetzauftrages". In U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, & S. Tzschaschel (Hrsg.), *Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung: Verständnisse - Erfahrungen - Perspektiven* (S. 33-42). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332587>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Rainer Danielzyk, Eberhard Eickhoff*

## **Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des „kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrages“**

S. 33 bis 42

Aus:

Ulf Matthiesen, Rainer Danielzyk, Stefan Heiland, Sabine Tzschaschel (Hrsg.)

## **Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung**

Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 228

Hannover 2006

## Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des „kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrages“

### Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Formelle Instrumente
- 3 Informelle Instrumente
- 4 Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag
- 5 Organisatorische und administrative Zuständigkeiten
- 6 Diskussion

Literatur

### 1 Vorbemerkungen<sup>1</sup>

In der raumplanerischen Diskussion zur Kulturlandschaft werden zwar umfassend planerische Instrumentarien erörtert, dabei wird aber auf die (formellen) Instrumente der Landes- und insbesondere der Regionalplanung nur selten eingegangen (vgl. Job u. a. 1999; Stiens 1999; Weick 2002). Hier und an anderer Stelle (z. B. Graafen 1999) wird in rechtlicher Hinsicht vor allem auf das Naturschutzrecht hingewiesen, ansonsten auch auf vielfältige informelle Instrumente.

Dabei sind Schutz und Entwicklung der Kulturlandschaft aufgrund ihrer Komplexität und ihrer integrative Arbeitsweisen erfordernden Aufgabenstellung ein geradezu klassisches raumordnerisches Thema. Gerade die Perspektive der Raumordnung ermöglicht die Überwindung fachlich isolierter Ansätze, welche an den fachplanerischen Vorgehensweisen letztlich nicht zu kritisieren sind. Es ist nun einmal der gesetzliche Auftrag der Denkmalpflege, Gebäude und Gebäudeensembles zu schützen, während der Naturschutz z. B. den Erhalt von Arten und Biotopen bewirken soll.

Aus raumordnerischer Sicht lassen sich – insbesondere auf der hier im Vordergrund stehenden Ebene der Regionalplanung – idealtypisch drei Ansätze unterscheiden: Formelle Instrumente (2), informelle Instrumente (3) und der Fachbeitrag zum Regionalplan (4). Die nähere Darstellung dieser drei Ansätze im Folgenden setzt voraus, dass eine fachgerechte Erfassung der Kulturlandschaften bzw. der kulturlandschaftlichen Elemente, etwa in Form eines entsprechenden Katasters, stattgefunden hat bzw. stattfinden muss.

Zur begrifflichen Erklärung sei hier noch darauf hingewiesen, dass es aus einer zeitgemäßen raumordnerischen Perspektive immer um *Schutz und Entwicklung* von Kulturlandschaft

---

<sup>1</sup> Wir danken Edgar Dally (Gera) für wertvolle Anregungen aus der Sicht der Planungspraxis bei der Vorbereitung dieses Beitrages.

ten gehen muss. In früheren Diskussionen, aber etwa auch im Zusammenhang mit der Erörterung naturschutzfachlicher und denkmalpflegerischer Instrumente steht dagegen eher der *Aspekt des Schutzes* im Vordergrund. Für diesen eignen sich vor allem formelle Instrumente, während die Umsetzung und Unterstützung von Schutzziele sowie das Initiieren von Entwicklungen sowohl mit Hilfe von informellen Instrumenten als auch mit Fachbeiträgen möglich sind.

### 2 Formelle Instrumente

Die formelle Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in den Raumordnungsplänen ist der beste Weg, um eine rechtliche Wirksamkeit der raumordnerischen Intentionen zu erreichen. Um diese auch im Konfliktfall gewährleisten zu können, sind allerdings räumlich und sachlich sehr konkrete Aussagen erforderlich. Neben der häufig gegebenen Allgemeinheit – insbesondere von Grundsätzen der Raumordnung – ist die Problematik ihrer Umsetzung zu erwähnen. Mit der reinen Festlegung im Raumordnungsplan ist noch kein einziger Realisierungsschritt getan. Hilfreich ist sie allerdings bei Abwehrmaßnahmen, d. h. etwa bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Planungen auf den nachfolgenden Planungsstufen.

Die räumlich konkretisierte Formulierung von Zielen und Grundsätzen kann vor allem durch die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in den Raumordnungsplänen stattfinden. Die Zuordnung bzw. Vorbereitung präferierter Raumnutzungen durch entsprechende Gebietszuweisungen ist ein traditionelles Instrument der Regionalplanung. „Gerade die Regionalplanung erscheint aufgrund ihrer Struktur, der Maßstabsebene der Planung und des Vorsorgeaspektes prädestiniert für eine solche Aufgabe der konzeptionellen Entwicklung und planerischen Anwendung überörtlicher Biotopverbundsysteme. Vorranggebietsausweisungen können durchaus nicht nur der späteren fachrechtlichen Unterschützstellung dienen, sondern zugleich mit eigenen weitergehenden Zielen verbunden sein – wie beispielsweise dem spezifischen Kulturlandschaftsschutz“ (Job u. a. 1999: 402). In diesem Zusammenhang sind verschiedene Vorgehensweisen zu unterscheiden:

Zum ersten kann der Kulturlandschaftsschutz als zusätzliche bzw. integrierte Aufgabe bei anders orientierten Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen (z.B. zum Arten- und Biotopschutz, zur Freizeit- und Erholungsnutzung, zur landwirtschaftlichen Nutzung) eingebunden werden.

Zum zweiten könnte auch eine eigenständige Kategorie eines „Vorranggebietes Schutz historischer Kulturlandschaft“ eingeführt werden. Vor dem Hintergrund der Diskussion über die gegenwärtig häufig unzureichende Lesbarkeit, die Uneindeutigkeit und die Notwendigkeit der Verschlinkung von Regionalplänen wird allerdings die erstgenannte Variante, d.h. die Erweiterung bestehender Vorränge für Freiraumfunktionen um das Ziel des Kulturlandschaftsschutzes, bevorzugt (vgl. Job u. a. 1999: 402-404).

Zum dritten wird – etwa in Analogie zu den Natur- und Landschaftsschutzgebieten – die Einführung einer eigenständigen Kategorie von Kulturlandschaftsschutzgebieten erörtert, die raumordnerisch vorbereitet und in einem geeigneten fachplanerischen Zusammenhang verankert werden müssten, um unmittelbare Wirkung gegenüber den Eigentümern und Nutzern zu entfalten (vgl. Job u. a. 1999: 412). Angesichts des „Wirrwarrs“ (Job u. a. 1999:

412) beim Flächenschutz wird davon aber abgeraten. Zudem wären erhebliche methodische Probleme bei der Vorbereitung und Begründung entsprechender Ausweisungen zu lösen. Des Weiteren würde eine Kategorisierung als Schutzgebiet in einem gewissen Spannungsverhältnis zur notwendigen und wünschenswerten Entwicklung der jeweiligen Kulturlandschaft stehen können (vgl. auch Beitrag von Gunzelmann in diesem Band).

### 3 Informelle Instrumente

Dem inzwischen breiten Spektrum informeller Instrumente und Handlungsansätze der Regionalplanung – von der Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte über die Moderation konkurrierender Raumnutzungsansprüche und die Initiierung neuer Kooperationen bis zur Koordination von Regionalentwicklungsinitiativen – kommt in dem Aufgabenfeld des Schutzes und der Entwicklung von Kulturlandschaften eine doppelte Funktion zu: Zum einen können diese Instrumente und Handlungsansätze der Umsetzung förmlich festgelegter Ziele und Grundsätze für den Kulturlandschaftsschutz dienen. Zum anderen stehen sie der Regionalplanung auch dann zur Verfügung, wenn formelle Instrumente (noch) nicht gegeben sind. Das gilt etwa für den Fall, dass im gültigen Regionalplan die Kulturlandschaft gar nicht thematisiert wird.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung Regionaler Entwicklungskonzepte (REK) (vgl. auch Weick 2002). Auf sie kann einerseits die Regionalplanung initiierend, moderierend und beratend Einfluss nehmen, andererseits werden REKs in der Regel unter maßgeblicher Beteiligung der Kommunen erarbeitet, sodass diese sich auch intensiv mit den darin zu behandelnden Themen beschäftigen. Es ist durchaus möglich und sinnvoll, bei geeigneten Anlässen den Schutz und die Entwicklung der jeweiligen Kulturlandschaft zu einem Hauptthema eines REKs zu machen. In der fachlichen Diskussion wird darin z. T. sogar die wichtigste Handlungsmöglichkeit der Regionalplanung gesehen: „Für eine den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Belangen Rechnung tragende Entwicklung der Fläche bedarf es weniger neuer rechtlicher Schutzkategorien, deren Vollzug sich ohnehin als sehr schwierig erweisen dürfte, als vielmehr Regionaler Entwicklungskonzepte, die vor Ort ansetzen und auf die Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung angewiesen sind“ (Job u. a. 1999: 412).

### 4 Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag

Einen Mittelweg zwischen formellen und informellen Instrumenten bietet die Erarbeitung eines „kulturlandschaftlichen Fachbeitrages“ bei der Aufstellung eines Regionalplans. Mit dessen Hilfe könnten die regionalplanerischen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Kulturlandschaft qualitativ deutlich verbessert werden. Dabei sollte es um folgende Aspekte bzw. Dimensionen gehen (vgl. zusammenfassend Abb. 1):

#### **(1) *Erhaltung und Entwicklung der prägenden Merkmale sowie der Kultur- und Naturdenkmäler***

Zunächst ist auf die maßstabsrelevante Objektebene (1: 50.000) sowie auf charakteristische Bereichsstrukturen zu blicken. Grundlage muss ein geeignetes und fachverwaltungsübergreifendes Kulturlandschaftskataster sein. Die planungsrelevante Auswertung eines solchen

Katasters wird im Hinblick auf Objekte und Strukturen mit Typisierung und Klassifizierung arbeiten müssen. Darüber hinaus sind zwischen den beteiligten Akteuren Kriterien für die Wertbestimmung und Raumbedeutsamkeit von Objekten und Strukturen zu vereinbaren. Dabei geht es nicht zuletzt auch um Fragen der materiellen und immateriellen Bedeutung von Objekten und Strukturen. Bereits hier müssen objekt- und strukturspezifische Erhaltungs- und Entwicklungsziele formuliert werden.

## **(2) *Wahrung geschichtlicher und kultureller Zusammenhänge***

In diesem Schritt geht es darum, die Struktur einer interdisziplinär zu erarbeitenden Raumgenese zu konkretisieren. In diesem Punkt wird die Querschnittsorientierung der Kulturlandschaftspflege besonders deutlich: Bau- und Bodendenkmalpflege, Naturschutz, Heimatpflege, Baupflege usw. müssen unter fachverwaltungsunabhängiger Leitung auf Basis der o. g. Daten (siehe 1.) Konsens finden.

Das diesbezügliche Wissen ist sowohl im amtlichen als auch im ehrenamtlichen Bereich sehr weit verstreut. Daher sollte überlegt werden, ob in diesem Zusammenhang neben der zielgerichteten Erarbeitung des Fachbeitrages das angesprochene Wissenspotenzial mit der Organisation eines interaktiven elektronisch gestützten Kulturlandschafts-Informationssystems gebündelt werden kann.

Auch bei diesem Schritt muss überlegt werden, wie die Wahrung geschichtlicher und kultureller Zusammenhänge mit der Formulierung von Erhaltungs- und Entwicklungszielen erreicht werden kann.

## **(3) *Identifikation von Kulturlandschaften***

Auf Grundlage der Daten und Erkenntnisse aus den Schritten 1. und 2. ist es erforderlich, planungsrelevante Raumeinheiten mit je spezifischem Charakter als Kulturlandschaften zu identifizieren. Dabei sind bisweilen komplizierte Typisierungs- und Abgrenzungsfragen zu klären. Die Abgrenzung und Charakterisierung der Kulturlandschaften darf angesichts der Maßstabebene (1: 50.000) nicht zu kleinteilig ausfallen. In diesem Schritt sollten auch die zu verfolgenden Leitbilder formuliert werden.

## **(4) *Handlungsräume der Kulturlandschaftspflege***

Bei diesem Schritt geht es um die Aufgabe, mit der vielfach auftretenden Diskrepanz zwischen politisch-administrativen und planerischen Handlungsräumen (auf regionaler, teilregionaler und auch kommunaler Ebene) sowie den unter 3. abgegrenzten Kulturlandschaften (evt. auch Teilräumen) umzugehen. Das Hauptziel muss dabei sein, regional bedeutsamen Sachaspekten – trotz der unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten – durch räumlich, zeitlich und inhaltlich abgestimmte Planungs- und Beratungsprozesse gerecht zu werden. Unzureichend abgestimmte oder teilräumlich fokussierte Alleingänge durch einzelne Planungs- und Handlungsansätze stehen dem integrativen Handlungsanspruch der Kulturlandschaftspflege diametral entgegen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine wesentliche Leistung eines Fachbeitrages der skizzierten Art darin bestünde, anhand prägender Merkmale prioritär zu bearbeitende

Regionen bzw. Raumausschnitte zu definieren, für die dann Ziele aus der Sicht der Kulturlandschaftspflege formuliert werden können. Ein solcher Fachbeitrag hat gutachtlichen und damit informellen Charakter. Zugleich hat er allerdings den Anspruch, dass raumentwicklungsrelevante Kernaussagen der Kulturlandschaftspflege in den formellen Regionalplan übernommen werden. Das kann, je nach Sachverhalt, in Form von Grundsätzen, räumlich konkretisierten Zielen und/oder entsprechenden zeichnerischen Darstellungen in den Regionalplänen geschehen. Um einer Überfrachtung der zeichnerischen Darstellungen in den Regionalplänen entgegenzuwirken, ist auch die Möglichkeit von inhaltlich und räumlich bestimmten Anlagekarten zu berücksichtigen. Liegt eine Grundlage dieser Art vor, können daraus zudem sowohl Hinweise für die eher generalisierte Aussagen treffende Landesplanung als auch Differenzierungsmöglichkeiten für die Ebene der Kommunalplanungen gewonnen werden.

Abb. 1: Gliederung eines kulturlandschaftlichen Fachbeitrages zum Regionalplan

<b>1.</b>	<b>Kulturlandschaftsverständnis</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regionale Vereinbarung der Hauptakteure</li> <li>▪ Querschnittsorientierter, kulturhistorischer Schwerpunkt</li> <li>▪ Arbeitsmethodik, Bedingungen des Maßstabs</li> </ul>
<b>2.</b>	<b>Empfehlungen zu Festlegungen im Regionalplan (M 1 : 50.000) (Ergebniszusammenfassung der Abschnitte 3 und 4)</b>
2.1	Die Kulturlandschaften der Region (Benennung, Abgrenzung, Kurzcharakteristik, zeichnerische Darstellung)
2.2	Grundsätze
2.3	Schutz- und Entwicklungsziele für besondere Teilräume
2.4	Handlungsschwerpunkte und Umsetzungshinweise
<b>3.</b>	<b>Kulturlandschaftsanalyse (Gutachtliche Sachdarstellung)</b>
3.1	Charakteristische Merkmale und Strukturen
3.1.1	Landschafts- und baukulturell prägende Merkmale und Strukturen der Region (einschl. Kultur- und Naturdenkmale)
3.1.2	Klassifizierung von Objekten
3.1.3	Typisierung von Teilräumen
3.1.4	Vereinbarung von Kriterien für die Wertbestimmung und Raumbedeutsamkeit (materiell und immateriell)
3.1.5	Zielstruktur für Schutz- und Entwicklungsaspekte
3.2	Kulturhistorische Raumentwicklung
3.2.1	Interdisziplinäre Strukturierung der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge
3.2.2	Zielstruktur für Schutz- und Entwicklungsaspekte
3.3	Leitbilder
3.3.1	Kulturlandschaftliche Raumeinheiten (Abgrenzung der regional bedeutsamen Kulturlandschaften; Charakterisierung)
3.3.2	Leitbilder (Schutz- und Entwicklungsaspekte)
<b>4.</b>	<b>Handlungsräume</b>
4.1	Prioritäre Teilräume
4.2	Umsetzungsstrategie (Sachzusammenhangs- und Adressatenorientierung, Aktionszeiträume und Ressourcenrahmen)
<b>5.</b>	<b>Materialien/Anlagen</b>
5.1	Regionales Kulturlandschafts-Kataster
5.2	GIS-gestütztes interaktives Kulturlandschafts-Informationssystem
5.3	Bild-Dokumentation
5.4	Literaturhinweise

Das Instrument des kulturlandschaftlichen Fachbeitrages bietet die Chance, die Stärken unterschiedlicher planerischer Vorgehensweisen miteinander zu verknüpfen. Seine Erarbeitung folgt nicht einem planungsrechtlich definierten formellen Verfahren und erlaubt damit, gerade die an der Kulturlandschaft interessierten und für diese engagierten Akteure zu beteiligen. Zugleich können auf diese Weise aber in qualifizierter Form inhaltliche Aussagen erarbeitet werden, die in den formellen Regionalplan Eingang finden und damit auch Verbindlichkeit erlangen können.

## 5 Organisatorische und administrative Zuständigkeiten

Für den Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften gibt es bislang keine eindeutig geregelten organisatorischen und administrativen Zuständigkeiten mit einem integrativen Bearbeitungsanspruch. Dies gilt für alle Ebenen der Verwaltungs- und Planungshierarchien. Lediglich in den Wissenschaften (universitäre und bundes- sowie landesinstitutionelle Einrichtungen) sowie bei einer kleinen Gruppe von Trägern freiwilliger Aufgaben<sup>2</sup> und ehrenamtlichen Organisationen sind Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften ein Thema.

Darüber hinaus existieren auf der Basis diverser fachbezogener Planungs- und Schutzgesetze eine ganz Reihe von Fachverwaltungen mit sektoralen Zuständigkeiten, die aber jeweils nur einen ganz bestimmten fachlichen Teilaspekt des Schutzes und der Entwicklung von Kulturlandschaften abdecken – und das in der Regel eindeutig unabhängig voneinander (Naturschutz, Denkmalschutz, Wasserschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft usw.).

Auch die räumliche Gesamtplanung auf kommunaler Ebene, die Bauleitplanung, weist kaum integrative Ansätze hinsichtlich der Kulturlandschaften auf. Zwischen den Fachplanungen sowie der kommunalen Bauleitplanung besteht darüber hinaus häufig ein Spannungsverhältnis, das die Umsetzung integrativer Ansätze im Hinblick auf den Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften nicht unbedingt erleichtert.

Es bleibt festzuhalten, dass in den bestehenden Verwaltungs- und Planungshierarchien für den Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften bislang kaum eine sachgerechte Zuständigkeit im Sinne einer integrativen Bearbeitungsweise gegeben ist. Da dieses aber den Fachverwaltungen und Sektoralplanungen von ihrer Aufgabenbestimmung her nicht angelastet werden kann, muss im Bereich der bestehenden räumlichen Gesamtplanungen eine geeignete Lösung gefunden werden.

In Anbetracht der Notwendigkeit integrativer Bearbeitungsweisen und der maßstäblichen Größenordnung der entsprechenden räumlichen Beziehungsgefüge drängt sich die regionale Ebene als diejenige auf, auf der konkrete und verbindliche Ziele für Schutz und Entwicklung der Kulturlandschaften, auch in zeichnerischer Form, formuliert werden sollten (vgl. auch Beitrag Gunzelmann, in diesem Band). Diese Ziele wären dann von den Adressaten der Regionalplanung, d. h. von der kommunalen Bauleitplanung und den Fachplanungen (ggf. mit Unterstützung von Trägern freiwilliger Aufgaben), aufzunehmen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten und des jeweils vorhandenen Instrumentariums umzusetzen. Da die

---

<sup>2</sup> Z. B. das Westfälische Amt für Landschafts- und Baukultur des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in Münster.

Umsetzung in der Regel nicht von selbst geschieht, sind hier auch initiiierende und moderierende Ansätze seitens der Regionalplanung erforderlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften von den Trägern der Regionalplanung bzw. den oberen Raumordnungsbehörden wahrgenommen werden sollten. Gerade beim Einsatz informeller Instrumente, der Erarbeitung von kulturlandschaftlichen Fachbeiträgen, der Umsetzung von Schutz- und Entwicklungszielen sowie dem Management der Kulturlandschaftsentwicklung sind die Unterstützung von und die enge Kooperation mit den erwähnten Fachplanungen und Fachverwaltungen, der kommunalen Ebene und den wissenschaftlichen Instituten sowie ehrenamtlichen Organisationen und Planungsbüros unerlässlich.

Angesichts der sehr unterschiedlichen administrativen und institutionellen Strukturen in den Bundesländern können dazu an dieser Stelle keine genaueren Aussagen gemacht werden. Zweckmäßige Formen der Zusammenarbeit hängen vielmehr von länder- und regionspezifischen Konstellationen ab<sup>3</sup>.

## 6 Diskussion

Die Bedeutung der Kulturlandschaft als Aufgabenfeld der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, wird in den Ländern und Regionen höchst unterschiedlich gesehen. Entsprechend differieren auch die vorhandenen Instrumente und Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung. Ohne Zweifel bilden Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften ein wichtiges Aufgabenfeld der Raumordnung, da es hierbei um die Gestaltung räumlicher Strukturen geht, deren Komplexität eine integrative Perspektive erfordert. Die z. T. weit fortgeschrittenen und ausdifferenzierten fachplanerischen Ansätze (z.B. von Naturschutz und Denkmalpflege) können dem allein nicht gerecht werden. § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG gibt dieser Auffassung die rahmenrechtliche Verankerung. Dabei ist an dieser Stelle ausdrücklich hervorzuheben, dass eine integrative Vorgehensweise für den Schutz und die Entwicklung der Kulturlandschaften nur durch die Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung, gewährleistet werden kann. Wenn diese sich dieses Aufgabenfeldes nicht annehmen würde, sind von anderen Verwaltungen und Planungen höchstens teilräumlich und fachlich begrenzte Aktivitäten zu erwarten.

Die damit formulierten hohen Erwartungen an die Regionalplanung im Hinblick auf den Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften mögen dabei im gewissen Kontrast zur aktuell in vielen Zusammenhängen begrenzten Handlungsfähigkeit der Regionalplanung stehen. Alle Überlegungen zur Ausdehnung und Verfeinerung des raumordnerischen Instrumentariums in Bezug auf die Kulturlandschaften sollten berücksichtigen, dass zzt. sehr kritische Diskussionen zur künftigen Bedeutung und Funktionsweise von Landes- und Regionalplanung geführt werden. Dabei werden insbesondere der erhebliche Aufwand bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie eine vielfach unzureichende Umsetzungsrelevanz

---

<sup>3</sup> Vgl. als Beispiele aus NRW: Projekt-Kooperationen der obersten Landesplanungsbehörde (Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung) mit den beiden Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe für einen „Kulturlandschaftlichen Fachbeitrag zum Landesentwicklungsplan NRW 2006“ und für ein „Landesweites, GIS- und web-gestütztes Kulturlandschaftskataster“.

ihrer Aussagen kritisiert. Insoweit werden sich alle neuen, zusätzlichen Instrumente und Arbeitsschritte kritischer Nachfrage ausgesetzt sehen. Das spricht keinesfalls gegen eine Intensivierung der bislang offenbar unzureichenden Auseinandersetzung mit den Kulturlandschaften im Bereich der Raumordnung. Es spricht allerdings für ein gegenüber Planungspraxis und Politik verständlich zu machendes und gleichzeitig aus inhaltlicher Sicht effizientes Vorgehen.

Genau in diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften nicht als Themen der rückwärtsgewandten Bewahrung überkommener ökologischer und kultureller Situationen missverstanden werden dürfen – um dann schnell in Gegensatz zu scheinbaren Entwicklungsnotwendigkeiten zu geraten, denen gegenüber in der politischen Diskussion angesichts ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklungen Schutzziele gerne untergeordnet werden. Vielmehr gehören Kulturlandschaften zu den weichen Standortfaktoren, die als unterscheidende Merkmale in der Konkurrenz der Regionen immer wichtiger werden. Diese Überlegung ist seit langem schon im Hinblick auf den touristischen Attraktivitätswert von Regionen anerkannt, ihre Bedeutung tritt aber auch bei der Ansiedlung hochwertiger unternehmensorientierter Dienstleistungen und im Zusammenhang mit der Entwicklung regionaler Schwerpunkte der Wissensökonomie immer stärker in den Vordergrund (vgl. Beiträge von Matthiesen und Kühn, in diesem Band).

## 7 Fazit

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Überlegungen zu sehen: Die prinzipiell weitestreichenden, insbesondere auch rechtsverbindlichen Festlegungs- und Handlungsmöglichkeiten bieten zweifelsohne formelle Instrumente, z. B. die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Dort, wo die Chance zu entsprechenden Ausweisungen gegeben ist, sollte sie von der Raumordnung genutzt werden. Dabei ist allerdings ausdrücklich daran zu erinnern, dass die alleinige Ausweisung in Raumordnungsplänen noch nicht die Realisierung der Zielaussagen bedeutet, vielmehr Umsetzungsstrategien mitbedacht und initiiert werden müssten<sup>4</sup>.

In jedem Fall sollte die Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung, die zur Verfügung stehenden informellen Instrumente im Hinblick auf die Gestaltung der Kulturlandschaft nutzen. Gerade auf diesem Weg ist es besonders gut möglich, die Kommunen zur Auseinandersetzung mit der Thematik anzuregen, denn ohne deren Mitwirkung werden zugleich anspruchsvolle und praxisnahe Zielvorstellungen nicht realisiert werden können<sup>5</sup>.

Der kulturlandschaftliche Fachbeitrag wurde bereits als ein interessanter Mittelweg hervorgehoben. Er trägt deutlich zur Qualifizierung des regionalplanerischen Handlungspotenzials bei, ohne dass es unmittelbar zu einer – vielfach kritisch gesehenen – Ausweitung oder Ausdifferenzierung der formellen Instrumente und förmlichen Festlegungen kommt. Durch seine Erarbeitung würde der Stellenwert der Thematik im Bereich der Raumordnung zweifelsohne deutlich erhöht. Gerade für Teilräume mit besonderer kulturlandschaftlicher Be-

---

<sup>4</sup> Exemplarisch seien in diesem Zusammenhang die Landes- und Regionalplanung im Freistaat Thüringen hervorgehoben.

<sup>5</sup> Vgl. dazu das Beispiel im Beitrag von Kühn, in diesem Band.

deutung wäre die Erarbeitung entsprechender Fachbeiträge anzustreben. Die Nutzung der Möglichkeiten der Fachbeiträge wird letztlich von den regionalspezifischen Rahmenbedingungen abhängen. Wo die Möglichkeit gegeben ist, aus den Arbeitsergebnissen des Fachbeitrages formelle Ziele für den Regionalplan abzuleiten, sollte diese selbstverständlich genutzt werden. Aber auch dort, wo den Kulturlandschaften (noch) nicht ein so hoher Stellenwert eingeräumt wird, dass es zu formellen Aussagen im Regionalplan kommen könnte, ist die Erarbeitung sinnvoll, da sie zur Initiierung von Diskussionen in Politik und Gesellschaft zu diesem Thema in der Region beitragen könnte. Der Erarbeitungsprozess und die Ergebnisse könnten dann im günstigen Falle zu einer verbesserten Aufmerksamkeit für das Anliegen der Kulturlandschaftspflege führen. Zugleich kann es zu einer Qualifizierung der Diskussion darüber kommen.

Maßgebliches Ziel der regionalplanerischen Aktivitäten im Bereich des Schutzes und der Entwicklung von Kulturlandschaften muss es sein, die umsetzungsrelevanten Akteure, insbesondere die Kommunen, zur Mitwirkung zu gewinnen. Eine Negativplanung, die Schutz durch die Versagung von Genehmigungen für neue Vorhaben etc. gewährleisten möchte, ist nicht attraktiv und wird die Kritik an der Raumordnung eher fördern. Vielmehr sollten Strategien gewählt werden, bei denen Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften als gemeinsamer Handlungsansatz zur Entwicklung teilräumlicher Potenziale verstanden werden<sup>6</sup>.

Abschließend sei noch einmal hervorgehoben, dass für die Aufgabe der Regionalplanung bei der Umsetzung des kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrages keine verallgemeinerbaren flächendeckend gültigen Hinweise im Sinne eines Patentrezeptes gegeben werden können. Die regionalplanerischen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften hängen stark von den regionalen Rahmenbedingungen ab, die wiederum von der Heterogenität der Raumstrukturen und Problemstellungen bestimmt werden. Es konnten deshalb hier nur Überlegungen vorgetragen und Hinweise formuliert werden, die sich im spezifischen regionalen Handlungskontext bewähren und in diesem Sinne zu individuellen Handlungs- und Gestaltungsansätzen führen müssen.

---

<sup>6</sup> Zwei spezifische Problemfelder bedürfen noch einer intensiveren Erörterung, da sie mit dem herkömmlichen Instrumentarium der Raumordnung nur unzureichend zu bearbeiten sind: Zum einen geht es um die Bergbaufolgelandschaften, zum anderen handelt es sich um innerstädtische Aufgabenstellungen. In beiden Fällen weisen insbesondere die formellen Instrumente der Regionalplanung deutliche Grenzen auf, die nur durch intensive handlungs- und umsetzungsorientierte Kooperation mit den beteiligten Akteuren überwunden werden können.

## Literatur

- ARL/ÖGR – Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hrsg.) (2001): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 215, Hannover.
- Burggraaff, P. (2000): Fachgutachten zur Kulturlandschaftspflege in Nordrhein-Westfalen (i. A. d. Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW). Geographische Kommission für Westfalen, Siedlung und Landschaft in Westfalen, Nr. 27, Münster.
- Graafen, R. (1999): Kulturlandschaftserhaltung und -entwicklung unter dem Aspekt der rechtlichen Rahmenbedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. 99, S. 375-380.
- Job, H.; Stiens, G.; Pick, D. (1999): Zur planerischen Instrumentierung des Freiraum- und Kulturlandschaftsschutzes. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. 99, S. 399-416.
- Stiens, G. (1999): Veränderte Sichtweisen zur Kulturlandschaftserhaltung und neue Zielsetzungen der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. 99, S. 321-332.
- Weick, T. (2002): Raumordnungspolitik. In: W. v. Urf; H. Ahrens; E. Neander (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 214, Hannover, S. 312-315.