

42. Ministerkonferenz für Raumordnung am 12. Juni 2017 in Berlin

Entschließung zur Kulturlandschaftsentwicklung

Vorbemerkung

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sieht sich in der Pflicht, einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung von § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 ROG zu leisten: „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln“. Die MKRO hat in ihren am 9. März 2016 verabschiedeten Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland formuliert, dass die vielfältigen Kulturlandschaften mit ihren prägenden Merkmalen und Kultur- und Naturdenkmälern behutsam weiterentwickelt werden sollen. Ziel ist es, gerade in Zeiten eines verstärkten Landschaftswandels, ein Gleichgewicht zwischen der Erhaltung regionaler Werte und neuen Nutzungs- und Gestaltungsanforderungen zu finden: Nutzungen im Außenbereich, wie erneuerbare Energien, Rohstoffabbau, Netzausbau, Deponien sowie sonstige technische Anlagen, sollen verträglich in die Kulturlandschaften integriert werden. Zugleich erfordert auch der agrarstrukturelle Wandel eine Auseinandersetzung mit den Kulturlandschaften und einer aktiven Landschaftsgestaltung.

Als Handlungsansätze zur Umsetzung dieser Aufgabe werden genannt:

- die Aufstellung regionaler Leitbilder zur Erhaltung und Entwicklung unterschiedlicher Kulturlandschaften und besonderer Kulturlandschaftsbereiche und
- die Unterstützung internationaler und interdisziplinärer Ansätze und Maßnahmen zur Kulturlandschaftsentwicklung.

Entschließung „Kulturlandschaftsentwicklung“

Die Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedet nachfolgende Entschließung zur „Kulturlandschaftsentwicklung“

Vor dem Hintergrund eines umfassenden und dynamischen Landschaftswandels setzt sich die MKRO dafür ein, die Vielfalt der Kulturlandschaften und des raumbedeutsamen kulturellen Erbes im besiedelten und unbesiedelten Raum zu erhalten und im Zusammenhang mit anderen räumlichen Nutzungen und raumbedeutsamen Maßnahmen zu gestalten. Dabei lassen sich sowohl großräumige Kulturlandschaften als auch stärker objektbezogene Kulturlandschaftsbereiche identifizieren.

Aussagen in den Raumordnungsplänen der Länder zum Erhalt und zur Entwicklung von Kulturlandschaften und ihrer prägenden Merkmale können die Basis für konkrete Umsetzungsmaßnahmen bilden.

Innerhalb der Kulturlandschaften sollen bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche erfasst und unter Wahrung ihres kulturlandschaftlichen Wertes entwickelt werden. Ihre wertgebenden Elemente und Strukturen sollen als Zeugnisse des landschafts-, bau- und industriekulturellen Erbes erhalten werden. Ihre archäologischen Denkmäler und Fundbereiche sollen gesichert werden.

Bei der weiteren Siedlungsentwicklung sollen Struktur und Erscheinungsbild historischer Stadt- und Ortskerne gewahrt werden.

Denkmäler und Denkmalbereiche einschließlich ihrer Umgebung und der kulturlandschaftlichen Raumbezüge sowie kulturhistorisch bedeutsame Landschaftsteile, Landschaftselemente, Orts- und Landschaftsbilder sollen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne einer erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung, die angemessene Nutzungen ermöglicht, berücksichtigt werden.

In Landschaftsbereichen, die in großem Umfang umgestaltet, neu genutzt oder saniert werden („Transformationslandschaften“), sollen Möglichkeiten zur Gestaltung hochwertiger, neuer Kulturlandschaftsbereiche genutzt werden. Dabei sollen Zeugnisse der früheren Nutzung sichtbar bleiben.

Kulturlandschaftsentwicklung erfordert die Nutzung des gesamten Instrumentariums der Raumordnung und Regionalentwicklung und den Einbezug regionaler Akteursgruppen und der Öffentlichkeit.

Erläuterungen

Die Gestaltung des Landschaftswandels ist eine fachübergreifende Aufgabe, die von der Raumordnung einen aktiven Beitrag verlangt. Dabei stellen sich Kulturlandschaften als historische Kulturlandschaften und Räume mit spezifischen Identitäten dar, deren Landschaftsqualitäten zu sichern und aktiv zu gestalten sind. Für eine aktive Kulturlandschaftsgestaltung fehlen gerade in „Transformationslandschaften“ konsensfähige Aussagen und Maßstäbe für Gestaltungsqualitäten. Der Blick für die Landschaft als Ganzes darf nicht verloren gehen. Raumordnung hat zu berücksichtigen,

- wie sich die Verwirklichung der Planung auf die Gestalt der Landschaft auswirken wird,
- wie das kulturelle Erbe in der Landschaft als Anker der regionalen Identität bewahrt und
- wie gleichzeitig veränderten Ansprüchen an den Raum Rechnung getragen werden kann.

Die Formulierung von Leitbildern kann hier seitens der Raumordnung einen wichtigen Beitrag zur aktiven Landschaftsgestaltung liefern. Diese ist als Querschnittsaufgabe und mit Akteursorientierung zu entwickeln.

Kulturlandschaften

Im Verständnis der Raumordnung umfassen Kulturlandschaften sowohl den Siedlungs- als auch den Freiraum. Sie sind das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Nutzung und Gestaltung im Lauf der Geschichte. Die „gewachsene Kulturlandschaft“ ist insofern nicht statisch; einerseits ist sie dauernden Veränderungen unterworfen – andererseits ist in ihr ein bedeutendes kulturelles Erbe geborgen, das es zu bewahren gilt.

Unterschiedliche naturräumliche Gegebenheiten (Böden, Relief, Klima) und regional unterschiedliche geschichtliche und kulturelle Entwicklungen haben in Deutschland zu einer beachtlichen Vielfalt von Kulturlandschaften geführt. Charakterbestimmende Merkmale, z. B. in der Landnutzung und -bewirtschaftung, der Bauweise und der

Siedlungsstruktur sowie der Entwicklung von Gewerbe und Industrie erlauben es, unterschiedliche Kulturlandschaften zu identifizieren und regional zu typisieren.

Die kulturlandschaftliche Vielfalt mit ihrem raumbedeutsamen kulturellen Erbe ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität der ortsansässigen Bevölkerung und ein bedeutendes Potenzial für die lokale und regionale Identitätsbildung und für Regionalentwicklung. Gewachsene individuelle Kulturlandschaften und ihre Unverwechselbarkeit sind wichtig für die Verankerung der regionalen Identität und die Verbundenheit mit der Heimat. Ihr Charakter bestimmt die Attraktivität der Umwelt als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum. Insofern sind markante Kulturlandschaften auch ein herausragender Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere des Tourismus.

Der bewussten Kulturlandschaftsentwicklung und der Erhaltung landschaftlicher Zeugnisse der Kulturgeschichte muss bei heutigen und künftigen Ansprüchen an den Raum eine entsprechende Bedeutung zukommen. Dabei geht es nicht nur um die Sicherung raumbedeutsamer schutzwürdiger Kulturgüter und ihrer Umgebung, sondern auch um einen querschnittsorientierten und ganzheitlichen Betrachtungs- und Planungsansatz, der vor allem die identitätsstiftenden und imagebildenden Eigenarten der Kulturlandschaften im regionalen Zusammenhang sieht.

Die vielfältigen gewachsenen Kulturlandschaften sollen in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern erhalten bleiben. Die Herausforderung besteht aber auch darin, Landschaften so weiter zu entwickeln, dass sie auch von künftigen Generationen als kulturelles Erbe wertgeschätzt werden können. Bei der Planung bzw. Änderung räumlicher Nutzungen und Funktionen ist die damit verbundene Gestaltung der Kulturlandschaft bewusst einzubeziehen und die Qualität, Eigenart und Schönheit der Kulturlandschaft zu steigern. Bei diesem Bemühen müssen neue Nutzungsanforderungen an den Raum berücksichtigt und integriert werden. Sofern entsprechende Potenziale gegeben sind, sollen Nutzungen im Außenbereich, wie erneuerbare Energien, Rohstoffabbau, Netzausbau, Deponien sowie sonstige technische Anlagen verträglich in die Kulturlandschaften integriert werden. Es ist Aufgabe räumlicher Planung, dies so zu ordnen, dass dabei der Charakter der Kulturlandschaft in ländlichen, städtischen und industriell-gewerblich geprägten Räumen grundsätzlich bewahrt wird.

Bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche

Unter Auswertung des kulturlandschaftlichen Inventars, einschließlich des Denkmäler-bestandes sowie archäologischer Funde und Befunde, können innerhalb der großräumigen Kulturlandschaften enger begrenzte „bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche“ ermittelt werden.

Ihre jeweiligen wertgebenden Elemente und Strukturen sollen bei raumplanerischen Festlegungen berücksichtigt und aufgegriffen werden. Soweit erforderlich, können einzelne Kulturlandschaftselemente in den Regional- und Bauleitplänen zeichnerisch mit einer entsprechenden Zweckbindung gesichert werden. In den Raumordnungsplänen der Länder kann dies im Rahmen der anzustrebenden Freiraumstruktur als Festlegung von Nutzungen im Freiraum nach § 8 Abs. 5 Nr. 2 geschehen, ggf. in Form der Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten nach § 8 Abs. 7 ROG.

Die Realisierung von Nutzungsanforderungen, z. B. die Errichtung von Windenergieanlagen oder von linearer Infrastruktur, muss in bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen im Einzelfall im Hinblick auf deren wertgebende Elemente und Strukturen beurteilt werden und ggf. gezielt und frühzeitig mit Maßnahmen der archäologischen Forschung und Sicherung von Kulturgütern koordiniert werden.

Historische Stadtkerne, Denkmäler und andere kulturlandschaftlich wertvolle Gegebenheiten

Mit kulturhistorisch bedeutsamen Landschaftsteilen, -strukturen und -elementen sowie Orts- und Landschaftsbildern mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern verbinden sich Sichtbeziehungen und Sichträume. Es gilt, diese Potenziale zu erkennen, die Bedeutung von wertgebenden Kulturlandschaftselementen sowie Raum- und Sichtbezügen bewusst zu machen und ihre Wahrnehmbarkeit zu verbessern.

Diese Wertmerkmale und Entwicklungschancen sind bei raumwirksamen Entscheidungen – auch in der Raumordnung und in Umweltprüfungen – zu berücksichtigen. Neben dieser passiven Berücksichtigung geht es auch um die Entwicklung und Nutzung bedeutender Standortfaktoren und Alleinstellungsmerkmale. Maßnahmen hierzu sollen im Rahmen der Regionalentwicklung und auf örtlicher Ebene geplant und umgesetzt werden.

Denkmäler und Ortsbilder können auf Dauer nur durch eine adäquate Nutzung und angepasste Umfeldgestaltung erhalten werden; hierzu sind z. T. Kompromisse zwischen konservierendem Schutz und zukünftigen, auch wirtschaftlich orientierten Nutzungsansprüchen notwendig.

Neu zu gestaltende Landschaftsbereiche („Transformationslandschaften“)

Neben der Erhaltung des kulturlandschaftlichen Erbes zielt die Kulturlandschaftsentwicklung auch auf eine qualitativ hochwertige Gestaltung der Landschaft nach unseren heutigen Vorstellungen. Eine Neugestaltung der Landschaft ist vor allem dort möglich und angezeigt, wo in großem Umfang die bisherige Nutzung aufgegeben oder geändert wird. In solchen Bereichen ist oft die Sanierung von Schäden erforderlich. Neben der Verwirklichung zeitgemäßer Gestaltungskonzepte kann auch die Entwicklung naturnaher Bereiche („Paradiese aus zweiter Hand“) verfolgt werden. Solche Gestaltungs- und Entwicklungsfragen stellen sich derzeit insbesondere in der Nachfolge von Bergbautätigkeit, großräumigen Auskiesungen und städtischen Schrumpfungsprozessen. Zeugnisse dieser bisherigen Nutzungen sollen, ggf. auch nur symbolgebend, erhalten werden.

Beitrag der Raumordnung

Die Raumordnung nutzt ihre Instrumente zur Landschaftsgestaltung und zur Kulturlandschaftserhaltung. Sie greift dabei mit ihren Mitteln entsprechende Optionen des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes sowie mehrere internationaler Übereinkommen auf, welche die Erhaltung der landschaftskulturellen Vielfalt im Lebensumfeld des Menschen und die Bewahrung des kulturellen Erbes im landschaftlichen Zusammenhang als europäisches Anliegen und als Aufgabe der Weltgemeinschaft ansehen.

Die Entwicklung von Leitbildern leistet einen doppelten Beitrag: einerseits bündeln sie das Raumwissen über eine bestimmte Kulturlandschaft bzw. über das Verhältnis von Kulturlandschaften – von ihrer Geschichte bis zu deren Zukunft, andererseits bilden sie vielfach den Rahmen für die Konkretisierung von Zielen und Bewertungsmaßstäben, die der Abstimmung von Planungen und der Umsetzung von Maßnahmen zu Grunde zu legen sind.

Die Kulturlandschaftsentwicklung soll dabei Entwicklungspotenziale nutzen, die sich durch die kulturhistorische und ästhetisch-gestalterische Dimension der Kulturlandschaften für die Identität der Regionen und ihrer Teilräume ergeben.

Eine nachhaltige Sicherung und Pflege von charakterbestimmenden und historisch bedeutsamen Merkmalen im besiedelten und unbesiedelten Raum erfordert weder neue fachgesetzliche Gebietskategorien noch neue Planungsdisziplinen oder Verwaltungseinheiten. Dem interdisziplinären Charakter der Kulturlandschaftsentwicklung entsprechend, sollen bei dieser übergreifenden Aufgabe die vorhandenen Planungs- und Sicherungsinstrumente der raumwirksamen Planungen bzw. der Träger raumwirksamer Maßnahmen zum Einsatz kommen. Bedeutende Umsetzungsmöglichkeiten bestehen vor allem in der Regional-, Bauleit- und Landschaftsplanung.

Die Kulturlandschaftsentwicklung zielt einerseits auf die Berücksichtigung und Erhaltung von Schutzgütern, Zusammenhängen und Zusammengehörigkeiten bei raumstrukturellen Maßnahmen. Andererseits ist sie darauf angewiesen, Synergien zu nutzen und Akteure einzubinden, die die Sicherung und Weiterentwicklung des vielfältigen kulturlandschaftlichen Erbes im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung unterstützen können. Diese aktive Inwertsetzung der Kulturlandschaften im Rahmen des Landschaftswandels ist als wichtiges Element einer umsetzungsorientierten Raumentwicklung auszugestalten.

In diesem Engagement für eine Kulturlandschaftsentwicklung sieht sich die Ministerkonferenz für Raumordnung u.a. im Einklang mit dem Europäischen Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000 („Florenz-Konvention“).