

Denkmalpflegerische Belange in der Regionalplanung

Arbeitsblatt der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der
Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2016

Erarbeitet von der Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege

Die Regionalplanung ist die untere Ebene der staatlichen Raumordnung. Sie konkretisiert die Vorgaben der Landesentwicklungspläne für Teilräume des Landes und stellt Entwicklungsbereiche und -flächen für den Siedlungsraum, den Freiraum, die Rohstoffgewinnung, Infrastruktur sowie Ver- und Entsorgung dar. Damit bildet der Regionalplan für eine zeitliche Perspektive von etwa 15 Jahren das Planungskonzept für die Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes einer Region. Seine Aussagen in Text und Plan sind steuernde Vorgaben für die vorbereitende Bauleitplanung der Kommunen und für Planfeststellungsverfahren. Die Träger der Regionalplanung unterscheiden sich je nach Bundesland; damit betraut sind Regionen (Bezirksregierungen) und Regionalverbände, Regionale Planungsverbände und Planungsgemeinschaften.

Die Denkmalfachämter und Denkmalbehörden werden als Träger öffentlicher Belange an der Aufstellung des Regionalplans beteiligt. Aufgabe der Denkmalpflege ist dabei, nicht nur Umfang und Bedeutung der Denkmäler und Denkmalensembles mit ihrem Wirkungsraum aufzuzeigen. Bei gesamträumlicher Planung gehen die denkmalpflegerischen Belange über die Betrachtung der geschützten Denkmäler und Denkmalensembles (denkmalrechtlich bezeichnet als Denkmalbereiche, Gesamtanlagen, Sachgesamtheiten, Ensembles, Denkmalzonen, Gruppen baulicher Anlagen) hinaus auf die inhaltliche Dimension des kulturellen Erbes bzw. der Kulturgüter und die räumliche Ebene des Städtebaus und der historischen Kulturlandschaft.

Während *Kulturlandschaft* das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte ist, ist die *historische Kulturlandschaft* ein Ausschnitt daraus, der durch historische, archäologische, bauhistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt ist (hierzu: Positionspapier Nr. 16 der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (VdL), 2001). In der gesamträumlichen Planung wird die historische Kulturlandschaft als „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“ (§ 2 (2) ROG) inhaltlich und räumlich definiert.

Das Papier erläutert, wie die Belange der Denkmalpflege bei der Aufstellung von Regionalplänen eingebracht werden, und richtet sich an Planungsträger und Fachplaner sowie Denkmalfachämter und Denkmalbehörden.

Rechtliche Grundlagen

Die Pflicht zur Berücksichtigung der Bau- und Bodendenkmäler und der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ in der Regionalplanung ist rechtlich im *Raumordnungsgesetz des Bundes*, in den *Denkmalschutzgesetzen der Länder*, im *Bundesnaturschutzgesetz* und in den *Landesnaturschutzgesetzen* verankert.

1. Das **Raumordnungsgesetz** des Bundes (ROG) macht über die Festlegung der Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung Vorgaben für die strukturelle Entwicklung größerer Gebiete. Es verpflichtet die Länder zur Aufstellungen von Raumordnungsplänen und Regionalplänen. Im ROG enthalten sind sowohl die Berücksichtigung einzelner Kultur- und Naturdenkmäler wie auch die Berücksichtigung von Kulturlandschaft und die Verpflichtung zum Erhalten der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“:

§ 2 (2) ROG

„Grundsätze der Raumordnung
[...]

5. Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln.“

2. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für kulturelle Angelegenheiten stehen die **Denkmalschutzgesetze der Länder** gleichrangig neben dem ROG. Der Auftrag, Denkmalschutz und Denkmalpflege in die Raumordnung und Landesplanung einzubeziehen, ist in allen Denkmalschutzgesetzen enthalten. Die Beratung von Planungsträgern ist den Denkmalfachämtern übertragen; mit den Aufgaben des Trägers öffentlicher Belange sind regelmäßig die Denkmalfachämter, ausnahmsweise Untere Denkmalbehörden betraut.
3. Außerdem ist der Schutz der Kulturlandschaft im „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege“, dem **Bundesnaturschutzgesetz** (BNatSchG) enthalten:

§ 1 BNatSchG

„Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege
[...]

(4) Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft sind insbesondere

1. Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren [...]"

4. In den verschiedenen **Landesnaturchutzgesetzen** ist der Schutz historischer Kulturlandschaft eigenständig und teilweise weitergehend verankert; in manchen Landesnaturchutzgesetzen erfolgt er lediglich durch Verweis auf das BNatSchG.

Die Verantwortung für den Erhalt der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ liegt nicht allein bei den Denkmalfachämtern und den Denkmalbehörden, sondern ist vielmehr interdisziplinär mit den Umweltämtern, der Kulturlandschaftspflege und den Naturschutzämtern zu erreichen. Über den objektbezogenen Denkmalschutz und den allgemeinen Freiraumschutz hinausgehend ist die ganzheitliche Erhaltung des kulturellen Erbes, bestehend aus Bau- und Bodendenkmälern, denkmalgeschützten Ensembles, aus Landschaften von besonderer Eigenart mit historischen Strukturen, Funktionen und Nutzungsformen sowie aus Baukultur, die zum kulturellen Erbe beiträgt, ohne unter dem Schutz des Denkmalrechts zu stehen, anzustreben.

Denkmalfachliche Grundlagen

Bei gesamtträumlicher Planung sind auf der Grundlage der Denkmalschutzgesetze und der entsprechenden Planungsgesetze Denkmäler und Denkmalensembles in ihrem Wirkungsraum sowie „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“ planerisch in ihrer Substanz und Erlebbarkeit zu sichern, in ihrer Funktion zu erhalten und ihr Funktionspotenzial zu bewahren.

Denkmalpflegerische Zielstellungen sind dabei insbesondere,

- die bedeutsamen Siedlungseinheiten wie Höfe, Weiler, Dörfer und Städte mit ihrem historischen Umgriff, den historischen Verkehrsstrukturen (Straßen- und Wegenetz) und Nutzungsformen (Äcker, Grünland, Wälder, Seen) zu erhalten.
- die besonderen Funktionseinheiten wie Schlösser, Herrensitze und Burgen mit Wirtschaftsanlagen, Parkanlagen, Ländereien und Jagdrevieren oder Klöster mit Immunitätsbereich, Wirtschaftsanlagen und Ländereien oder Gewerbe- und Industrieanlagen mit zugehörigen Anlagen und Flächen wie Gleise, Halden, Lagerplätze zu erhalten.
- historische Landschaftsstrukturen (im Siedlungs- und Freiraum) zu sichern.
- den Charakter der Landschaft und die wertgebenden Merkmale der historischen Kulturlandschaften zu wahren.
- die bedeutsamen Sichtbeziehungen zwischen denkmalwerten Objekten, die historisch überlieferten Sichträume der Baudenkmäler in ihrem Wirkungsraum und die Sichträume auf Ortsansichten und Ortssilhouetten zu sichern.
- die historisch wertvollen Landschaftsbilder und -silhouetten zu sichern.

Aufstellung des Regionalplans

Die Entwicklung und Aufstellung des Regionalplans erfolgt prozesshaft in vier Phasen: die Vorbereitung der Planung durch Bestandsaufnahmen und Analysen, die

Erarbeitung des Planentwurfs, seine Vorlage und der Beschluss. Die Beteiligung der zuständigen Denkmalfachämter oder Unteren Denkmalbehörden erfolgt zum einen bei der Aufstellung des Regionalplans als Träger öffentlicher Belange in förmlichem Verfahren mit Terminen und einzuhaltenden Fristen (Scoping zum Umweltbericht, Offenlage), zum anderen aber auch in stetiger Begleitung der Planung durch die Fachbehörden und Gemeinden. So ist der Träger der Regionalplanung regelmäßig über die denkmalpflegerischen Belange zu informieren.

Phase 1 Planaufstellungsbeschluss und Vorbereitung der Planung

Eine möglichst vollständige und ausreichend tiefgehende Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Belange im Regionalplan bedarf der frühzeitigen Information des Planungsträgers und der Planer. Dabei ist eine für Planungsaufgabe und -maßstab geeignete Darstellungsform erforderlich. Die objektbezogene Nennung von Denkmälern in Listen eignet sich für die flächenbezogene gesamträumliche Planung nur bedingt. Darstellungen in prägnanter, knapper Formulierung und Instrumente wie Karten und Tabellen sind für die raumplanerische Darstellung und Bewertung der denkmalfachlichen Interessen sinnvoll. Hilfreich können Verweise auf Topographien und Inventare, historische Ortsanalysen, Darstellungen historischer Sichtbeziehungen und Sichträume, historisch qualifizierte Landschaftsbildanalysen, Karten mit historischen Wegeverbindungen und Grenzverläufen sein, wenn flächendeckende Bearbeitungen vorliegen. Auch Kulturlandschaftskataster mit ihrem Schwerpunkt auf Elementen können nur eingeschränkt planerisch sinnvolle Informationen zu Denkmälern und „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ geben.

Eine gesamträumliche Analyse von Regionen und die Erfassung von historisch gewachsenen Siedlungen, Freiräumen, Funktionen, Nutzungen und Strukturen sowie der historischen Kulturlandschaft in einem Fachbeitrag bilden die beste Grundlage für die Berücksichtigung von Denkmälern und „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ aufgrund ihrer flächenhaften Betrachtung. Ein denkmalpflegerischer Fachbeitrag stellt nur einen fachlich reduzierten Teil des Gesamtaspektes der historischen Kulturlandschaft dar. Ein Fachbeitrag Kulturlandschaft in Kooperation mit historischen Geographen und Landschaftsökologen bildet für die Denkmäler, Denkmalensembles und „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ eine umfassendere Form der Darstellung und Würdigung für die Planung.

Die Erarbeitung eines Fachbeitrags Kulturlandschaft zum Regionalplan liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Planungsträgers und erfolgt in der Regel durch einen Fachplaner oder Gutachter in Verbindung mit dem Denkmalfachamt sowie anderen Fachleuten der Kulturlandschaft, wie z.B. das Landesumweltamt, die beratend an der Konzeption und der inhaltlichen Bearbeitung teilhaben. Er bietet die Möglichkeit, denkmalpflegerische Belange (Objekte, Strukturen und Ziele) für den Planungsraum und das Planungsprojekt Regionalplan gezielt und in angemessener Detaillierungstiefe bewertet darzustellen. Er beschreibt, charakterisiert und würdigt „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“ in ihrer historisch bedeutsamen Eigenart mit den prägenden Merkmalen, insbesondere Denkmäler und Denkmalensembles, markiert sie in einer Karte im Planungsmaßstab und formuliert fachliche Ziele für ihre Erhaltung und den planerischen Umgang. Vereinzelt können

außerdem punktuelle Kulturlandschaftsobjekte von besonderer räumlicher Bedeutung oder Wirkung (Landmarken) aufgenommen werden. Fachliche kulturhistorische und denkmalpflegerische Ziele im Rahmen der Regionalplanung können sein:

- Bewahren und Sichern von Strukturen und tradierten Nutzungen, von Ansichten und Sichträumen von historischen Bereichen,
- Bewahren und Sichern von Elementen, Strukturen, Nutzungen, Ansichten und Sichträumen von historischen Objekten,
- Bewahren des Kulturlandschaftsgefüges,
- Wahren landschaftlicher Dominanten,
- Sichern linearer Strukturen,
- Sichern kulturgeschichtlich bedeutsamer Böden,
- Bewahren und Sichern archäologischer und paläontologischer Bodendenkmäler in ihrem Kontext,
- Achten von Ereignis- und Erinnerungsorten.

Zusätzlich können besondere Themen zur Kulturlandschaft der Region wie Siedlungsformen und Siedlungsentwicklung, Land- und Forstwirtschaft, historischer Freiraum, Infrastruktur und Verkehr etc. in gesamtäumlichen Übersichten dargelegt werden. Beispielhaft umgesetzt wurde der Fachbeitrag Kulturlandschaft für die Aufstellung des Regionalplans Ruhr (LVR / LWL 2014).

Phase 2 Planerarbeitung

Der Regionalplan regelt widerstrebende Raumnutzungsabsichten und enthält planerische Ziele und Grundsätze. Er besteht aus Text und Plan sowie dem Umweltbericht. Dieser formuliert planerische Ziele und Grundsätze zur Siedlungsentwicklung, zum Verkehr, zur Sicherung und Gewinnung von Rohstoffen, Bodenschätzen und Energie, zur Ver- und Entsorgung, zur Sicherung von Landschaft und Umwelt sowie Erläuterungen zur Planung. Die Erhaltung und angemessene Entwicklung der Kulturlandschaft ist als Grundsatz anzustreben. Die „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ sollen im Regionalplan dargestellt und ihre Erhaltung als planerisches Ziel festgelegt werden (Vorranggebiet). Der Plan, in der Regel im Maßstab 1:50.000, enthält die Gebietsdarstellungen für Siedlungsraum (Allgemeine Siedlungsbereiche – ASB; Gewerbe- und Industriebereiche – GIB) und Freiraum (Agrarbereiche, Waldbereiche, Freiraumfunktionen wie Natur- und Landschaftsschutz, besondere Freiraumzweckbindungen wie Deponien, Abbau oberflächennaher Bodenschätze, Flächen für regenerative Energiegewinnung) sowie Verkehrsinfrastrukturen. Die Ausweisungen können sich auch überlagern. Der Umweltbericht berücksichtigt die verschiedenen Schutzgüter nach UVPG, auch in ihren Wechselwirkungen. Die Erarbeitung des Regionalplans sollte durch das Denkmalfachamt begleitet werden, beispielsweise durch Fachgespräche mit den Planungsbeauftragten, Mitwirkung in thematischen Arbeitsgruppen oder Fachforen.

Phase 3 Vorlage des Planentwurfs

Nach der Erarbeitung des Plans und seiner Vorlage als Entwurf ist es Aufgabe der zuständigen Denkmalfachämter oder Unteren Denkmalbehörden, die Berücksichtigung der Erhaltungsziele für die „historisch geprägten und gewachsenen

Kulturlandschaften“, die Denkmäler und Denkmalensembles in Text, Plan und Umweltbericht zu prüfen. Dafür besteht eine Frist von maximal sechs Monaten.

- Sind „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“, Denkmalensembles oder Denkmäler in ihrem Wirkungsraum in Substanz, Funktion, Funktionspotenzial oder ihrer Erlebbarkeit durch die Planung betroffen? Ist eine Einschränkung ihrer Erhaltungs- und Entwicklungsfähigkeit gegeben?
- Werden historische Wegeverbindungen oder Grenzen beeinträchtigt?

Zu erwarten sind Konflikte insbesondere bei der Neuausweisung von GIB und ASB, bei der Darstellung von Bereichen für Windenergieanlagen, großflächige Solarnutzung, Unterglaskulturen, den Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen (auch Erdgas-Fracking), für Sondernutzungen (z.B. für Deponien, Verbrennungsanlagen, Großkraftwerke, Häfen usw.) oder Trassen für Eisenbahn, Fern- und Umgehungsstraßen oder für Energieübertragung. Bei Konflikten können alternative Flächenausweisungen angeregt werden.

Phase 4 Beschluss des Plans

Der Beschluss des Regionalplans wird öffentlich mitgeteilt und das Ergebnis der Abwägung sowie ihre Herleitung aufgeführt. Die Abwägung bezüglich der denkmalpflegerischen Belange muss durch das Denkmalfachamt nachvollzogen und geprüft werden.

Weiterführende Literatur:

- Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege / Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrsg.): Die historische Kulturlandschaft in der Region Oberfranken-West. Erläuterungsbericht, bearbeitet von Thomas Büttner, Augsburg / München 2004.
http://www.lfu.bayern.de/natur/historische_kulturlandschaft/pilotprojekt_oberfranken_west/doc/erlaeuterungsbericht_kulturlandschaft.pdf; 28.9.2015.
- Peter Burggraaff / Thomas Büttner / Udo Recker / Dagmar Söder (Hrsg.): Managementplan für eine nachhaltige Entwicklung der Kulturlandschaft des Rheingau-Taunus-Kreises. Kulturlandschaftsschutz auf kommunaler Ebene, ein länderübergreifendes Kooperationsvorhaben der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU). Arbeitshefte des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen 22, Wiesbaden / Stuttgart 2011.
- Volkmar Eidloth / Gerhard Ongyerth / Heinrich Walgern (Hrsg.): Handbuch Städtebauliche Denkmalpflege (= Berichte zur Forschung und Praxis der Denkmalpflege in Deutschland 17), Petersberg 2013.
- LVR / LWL (Hrsg.): Fachbeitrag Kulturlandschaft zum Regionalplan Ruhr. Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung, Köln / Münster 2014.
http://www.lvr.de/de/nav_main/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/fachbeitrag_kulturlandschaft_ruhr/fachbeitrag_kulturlandschaft_ruhr_1.jsp; 8.9.2015
- UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Kulturgüter in der Planung. Handreichung zur Berücksichtigung des Kulturellen Erbes bei Umweltprüfungen, Köln 2014.

Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.):
Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, (Positionspapier Nr. 16),
2001.

<http://www.denkmalpflege-forum.de/Download/Nr16.pdf>, 10.12.2015.

Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.):
Denkmalpflegerische Belange in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP),
der Strategische Umweltprüfung (SUP) und der Umweltprüfung (UP),
(Arbeitspapier Nr. 26) 2005.

<http://www.denkmalpflege-forum.de/Download/Nr26.pdf>, 10.12.2015.

Dr. Gundula Lang