



LANDSCHAFTSWANDEL & PLANUNGSBESCHLEUNIGUNG

**Empfehlungen für eine landschaftsgerechte Planungs-
beschleunigung in Zeiten von Biodiversitäts- und Klimakrise**

LANDSCHAFTSWANDEL & PLANUNGSBESCHLEUNIGUNG

PRÄAMBEL

Enorme ökologische, soziale und ökonomische Herausforderungen infolge des fortschreitenden Klimawandels, massiver Verluste der Artenvielfalt und zunehmender Ressourcenknappheit prägen unsere Zeit. Dass die (grüne) Transformation, allen voran Klimaschutz, Energie- und Mobilitätswende, schneller und entschlossener als bisher vorangebracht werden muss, um die vereinbarten Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele zu erreichen, gilt als Konsens.

In Anbetracht der damit verbundenen weitreichenden Veränderungen unserer Landschaften, Siedlungen und Infrastrukturen greifen die in Deutschland und in der Europäischen Union verabschiedeten, in erster Linie auf Verfahrensverkürzung abzielenden Gesetze und Verordnungen allerdings zu kurz.

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen bdla nimmt daher genauer in den Blick, wie langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren wirksam entlastet und vereinfacht werden können. Planungsbeschleunigung kann kein Selbstzweck sein.

Die aus dem Blickwinkel der Planungspraxis formulierten Empfehlungen zeigen auf, welche planerischen Strategien geeignet sind, die an den komplexen Erfordernissen der Klima- und Biodiversitätskrise ausgerichteten Transformationsprozesse zu beschleunigen und zeitgleich einen landschaftsgerechten Wandel gestaltend zu begleiten.

Die vorliegenden Empfehlungen verstehen sich als Beitrag zu einer Debatte, die die Potenziale landschaftsorientierter Planungsprozesse mit ihren Win-win-Effekten aus den Augen zu verlieren droht.



1 INTEGRIERTE RÄUMLICHE KONZEPTE UND BESCHLEUNIGUNG

Die gesetzlich verankerte Raum- und Landschaftsplanung sollte im Zusammenhang mit der Transformation der Landschaft deutlich mehr Gewicht erhalten. Diese integrierten räumlichen Konzepte befassen sich mit multiplen Anforderungen an die Landschaft und bieten zukunftsfähige Lösungen an.

Beschleunigung braucht **Kontinuität**. Werden ständig neue gesetzliche und untergesetzliche Vorschriften eingeführt, muss in laufenden Planungs- und Zulassungsverfahren immer wieder nachjustiert und mitunter sogar von vorn begonnen werden. Zudem müssen Neuerungen erlernt und dann regelmäßig routiniert praktiziert werden, um Beschleunigungseffekte überhaupt erst auslösen zu können. Insofern sollte den neuen Vorschriften Zeit gegeben werden, ihre Wirkung zu entfalten. Bevor weitere Neuerungen vorgenommen werden, bedarf es zunächst einmal eines systematischen Monitorings der Wirksamkeit bisheriger.

Beschleunigung braucht einen **flächendeckenden Ansatz**. Eine Polarisierung zwischen Schutz- und Schmutzlandschaften beschleunigt höchstens Proteste, jedoch keine nachhaltige Raumentwicklung. So sollten z. B. Kompensationsmaßnahmen nicht allein auf Schutzgebiete oder besonders wertvolle Landschaften konzentriert werden. Im Gegenzug sollten Landschaften mit technogenen Vorprägungen nicht grenzenlos für weitere Infrastrukturvorhaben genutzt, sondern vielmehr aktiv gestaltet werden. Nur eine flächendeckende nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Stadt und Land bringt die notwendige Entschärfung der Klima- und Biodiversitätskrise.

Beschleunigung braucht **Integration**. Werden Einzelprojekte ohne Blick auf die Gesamtentwicklung vorangetrieben, entstehen oft so viele Widersprüche und Konflikte,

dass Prozesse nicht beschleunigt, sondern verlangsamt werden. Statt eines kurzfristigen sektoralen Aktionismus bedarf es integrativer räumlicher Konzepte als das Mittel der Wahl zur Bewältigung zunehmender Flächenkonkurrenzen. Im Mittelpunkt muss eine Zusammenführung konträrer Raumnutzungsansprüche in Form einer multifunktionalen Nutzung („Multicodierung“) von Flächen stehen. Denn Vorhaben können umso zeit- und kosteneffizienter umgesetzt werden, desto besser sie auf strategisch-konzeptioneller Ebene vorbereitet sind.

Innovationen, Neuregelungen und neue Standards benötigen Zeit, um praktisch zu wirken, was für eine systematische Evaluation von Neuerungen und ein vorläufiges Moratorium für Veränderungen spricht. Landschaft und Gesellschaft verdienen eine flächendeckende nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Stadt und Land und keine Polarisierung in Schutz- und Schmutzlandschaften. Bund, Länder und Kommunen müssen gesamträumliche Strategien verfolgen und integrative räumliche Konzepte erstellen, um Flächenkonkurrenzen zu bewältigen und Prozesse tatsächlich zu beschleunigen.

2 FLÄCHENKOMPENSATION UND BESCHLEUNIGUNG

Der Druck auf die Fläche von allen Seiten ist immens. Mit begrenzter Fläche müssen wir daher sorgfältig umgehen. Dafür ist die Eingriffsregelung das ideale Instrument.

Akzeptanz schafft Beschleunigung. Werden durch Vorhaben Natur und Landschaft beeinträchtigt, gewährleistet nur die Realkompensation den notwendigen Ausgleich. Die Entscheidungskaskade von Vermeidung – Verminderung – Ausgleich und Ersatz sollte weiterhin Grundsatz bei allen unvermeidbaren Eingriffen sein, um so wertvolle Lebensräume und Landschaften zu erhalten oder wiederherzustellen und die Akzeptanz bei Betroffenen zu steigern. Den direkten Bezug zum Eingriffsort und zu den räumlich Betroffenen liefern reine Ersatzgeldzahlungen nicht – sie verlagern das Problem der Flächenbereitstellung nur, da die Festsetzung und Kontrolle von Ersatzzahlungen mit einem hohen behördlichen Erfüllungsaufwand verbunden sind.

Beschleunigung braucht **Bevorratung**. Die effiziente Bereitstellung von Kompensationsflächen ist ein Schlüssel für beschleunigte Planungs- und Genehmigungsprozesse. Nur mit einer multifunktionalen Umsetzung, die den vielfältigen Ansprüchen aus naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung, Artenschutz, Biodiversität und Klimaschutz gerecht wird, kann der Begrenztheit von Fläche entgegengetreten werden. Die Regional- und Landschaftsrahmenplanung sollte dazu genutzt werden, um Kompensationsbedarfe aus den verschiedenen Vorhaben räumlich zu koordinieren. Länder und Regionen müssen großräumige und vernetzte Flächenkulissen aufzeigen.

Insbesondere **Flächenpools und Ökokonten** bedürfen einer deutlichen Stärkung, wenn es um die Beschaffung von Maßnahmenflächen bei besonders eiligen Planungsvorhaben geht. Sie können im Vorfeld geplant und umgesetzt werden und damit bevorratet den Bedarfen zur Verfügung stehen. Sie haben gegenüber reinen Ersatzgeldzahlungen eine deutlich bessere Wirksamkeit und Wahrnehmbarkeit und erzielen eine hohe regionale Akzeptanz.

Durch eine **Lockerung des Naturraumbezuges** von Kompensationsmaßnahmen wird die Flexibilität der Flächenauswahl zusätzlich erhöht. Die Führung bundes- oder landesweiter Kompensationskataster, die Ausweitung und Anerkennung von privaten Flächenagenturen sowie ein Vorkaufsrecht für Vorhabenträger und Kommunen dienen der Verfahrensbeschleunigung. Die Schaffung geeigneter vergabe- und haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen für die Flächen- und Maßnahmenbevorratung wirkt unmittelbar beschleunigend.

Die Bundesregierung sollte der Realkompensation gegenüber reinen Ersatzgeldzahlungen weiterhin einen deutlichen Vorrang einräumen. Die Flächen- und Maßnahmenbevorratung in Pools und Ökokonten und deren multifunktionale Nutzung für Natur-, Arten- und Klimaschutz sollten deutlich stärker genutzt werden. Eine Lockerung des Naturraumbezugs in der Eingriffsregelung kann Verfahren beschleunigen.



3 KLIMASCHUTZ UND TRANSFORMATION

Die Beschleunigung von bedeutenden Energie-Infrastrukturprojekten muss und kann mit einer klima- und landschaftsgerechten Transformation einhergehen.

Transformation mit natürlichem Klimaschutz. **Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes**, wie bspw. der Schutz und die Renaturierung von Wäldern, Wiesen und Mooren als Treibhausgassenken oder Hochwasserschutz und Wasserrückhaltung in der Landschaft, sind zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels unverzichtbar. Maßgebend für klimatische Entlastungseffekte und die Wirksamkeit von Ausgleichsleistungen sind vor allem die räumlich-funktionalen Zusammenhänge: Landschaftspläne auf regionaler und kommunaler Ebene mit validen räumlichen Zielaussagen, wie bspw. das Freihalten von Frischluftschneisen oder das Sichern klimatisch relevanter Grünzüge, ermöglichen die zielgenaue Verortung klimarelevanter Maßnahmen.

Klimaschutz braucht **Planung**. Die Umsetzung von Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes erfolgt in der Fläche und kann Nutzungskonflikte verschärfen. Mit einer konsequenten räumlichen Planung, die sich der Multifunktionalität landschaftlicher Nutzungsansprüche verpflichtet sieht, können Flächenansprüche definiert und Nutzungskonflikte entschärft werden.

Klimaschutz braucht **Investitionen**. Der natürliche Klimaschutz ist eine profitable Investition in die Zukunft und kann die Notwendigkeit späterer Reparaturleistungen oder hoher Kosten für die Katastrophenbewältigung mindern. Nicht nur für die Flächenbereitstellung und Maßnahmenumsetzung, sondern auch für die Erarbeitung fachlicher Grundlagen und Konzepte bedarf es einer verlässlichen finanziellen Unterstützung; insbesondere Gemeinden sind zu befähigen, die kommunalen Aufgaben des Klimaschutzes zu stemmen. Hierzu bedarf es u. a. der Vorkaufsrechte zugunsten des natürlichen Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Sowohl Landschaftspläne als auch Klimaanpassungs- und Klimaschutzkonzepte oder zukünftig auszuweisende Klimasanierungsgebiete sollten als fachlich-konzeptionelle Grundlage hierfür dienen.

Die Bundesregierung sollte die Sanierungs- und Vorkaufsrechte der öffentlichen Hand im Hinblick auf Maßnahmen der Klimaanpassung und des natürlichen Klimaschutzes stärken.

In Anbetracht der globalen Klimakrise sollte die Bundesregierung natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung als Gemeinschaftsaufgabe der Daseinsvorsorge definieren und so Finanzierungsmöglichkeiten dauerhaft absichern.

Die Mittelbereitstellung für das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ ist zu sichern und über die Legislatur zu verstetigen.

Bund und Länder sollten die Aufstellungs- und Aktualisierungspflicht für Landschaftspläne stärken.

4 ARTENSCHUTZ UND BESCHLEUNIGUNG

Die Regelungen zum europäischen Artenschutz werden häufig als das Sinnbild für Verzögerungen und jahrelange gerichtliche Auseinandersetzungen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren ins Feld geführt.



Die gesetzlichen Neuerungen zur Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien haben **artenschutzrechtliche Prüfanforderungen** deutlich eingeschränkt. Begründet wurde dies mit den klimaschützenden Wirkungen der neuen Energie-Infrastrukturen. Die Einschränkungen sollten jedoch angesichts der immer stärker voranschreitenden Biodiversitätskrise unbedingt auf diesen Vorhabensektor beschränkt bleiben und eine konsequente Umsetzung von komplementären Maßnahmen einschließen.

Zweckgebundene Zahlungen, die für nationale **Artenhilfsprogramme** vorgesehen sind, sollten die von Vorhaben vor Ort betroffenen Arten und deren Populationen gezielt stärken. Es ist zu befürchten, dass eine bundesweite Verwaltung und Verteilung dieser Gelder ohne räumlich-funktionale Zuordnung an den Ansprüchen der Arten vorbeigehen.

Beschleunigung durch **Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen**. Eine Kombination von Maßnahmen für Eingriffsregelung, Artenschutz und natürlichen Klimaschutz wirkt flächenschonend. Mittels Ökokonten können sie im Vorfeld geplant, umgesetzt und somit bevorratet werden.

Beschleunigung braucht einen **vorsorgenden Artenschutz**. Durch die Förderung und konsequente Umsetzung von Artenhilfsmaßnahmen werden seltene und gefährdete Arten in ihren Populationen gestärkt und damit resilient gegen Veränderungen.

Beschleunigung durch **einheitliche Maßstäbe und Methoden**. Untergesetzliche, einheitliche Regelungen sind für eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei gleichzeitiger Rechtssicherheit unverzichtbar.

Durch Digitalisierung und den Einsatz künstlicher Intelligenz können Datenbestände bundesweit effizienter genutzt werden. Eine einheitliche Zugänglichkeit und bessere Verfügbarkeit bspw. von Artdaten können die Planungspraxis vereinfachen und folglich Vorhaben beschleunigen. Eine gutachterliche Prüfung der Aktualität und Plausibilität der Daten ersetzt dies allerdings nicht.

Die Bundesregierung sollte zweckgebundene Zahlungen von Vorhabenträgern gezielt für die Stärkung von betroffenen Arten und deren Populationen vor Ort einsetzen.

Die Bevorratung artenschutzrechtlicher Maßnahmen führt zu einer Verbesserung der Verfügbarkeit und somit zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

Landes- oder bundesweite Datenbestände sowie einheitliche Standards und Methoden zum Umgang mit gefährdeten Arten sorgen für mehr Rechtssicherheit von Verfahren.

5 VERFAHRENSVEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG

Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden können in Verfahren durch verschiedene Ansätze und Maßnahmen entlastet werden. Die Schaffung der erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen ist nur eine Voraussetzung. Daneben gilt es, etablierte Instrumente zu stärken und auf ihre qualitätssteigernde und verfahrensbegleitende Funktion hin auszubauen.

Das Scoping ist in seiner verfahrenslenkenden Funktion zu erhalten und zu stärken. Eine deutlich verfahrensbeschleunigende und -lenkende Wirkung könnte ein **verbindliches Scoping** entfalten, indem frühzeitig Untersuchungsrahmen und Struktur von Antragsunterlagen abschließend festgelegt und idealerweise im Verfahrensverlauf nicht mehr verändert werden. Beteiligungsrechte dürfen hierdurch nicht eingeschränkt werden.

Beschleunigung braucht **Fokussierung**. In gestuften Verfahren ist eine **konsequenterer Absichtung** von entscheidungsrelevanten Sachverhalten je Planungsebene angemessen vorzunehmen, um Redundanzen und Doppelprüfungen zu vermeiden. Räumliche Alternativentscheidungen sind möglichst frühzeitig und für die folgende Ebene verbindlich zu treffen, so dass sich im Rahmen der Genehmigungsplanung auf wenige entscheidungserhebliche Sachverhalte fokussiert werden kann. **Genehmigungsvorbehalte** können Verfahren deutlich beschleunigen. Alle Fragen, die auch nach der Genehmigung geregelt werden können, sind auf die Baubegleitung zu verlagern.

Der **Prüfumfang für Antragsunterlagen** muss mit dem Fokus auf die Entscheidungserheblichkeit auf das jeweils absolut notwendige Maß reduziert werden. Dabei müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Auf nicht zwingend erforderliche behördliche Prüfschritte ist vollständig zu verzichten. In einem ersten Schritt wäre dazu die behördliche Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen vor Verfahrensbeginn durch eine Vollständigkeitsbestätigung der Vorhabenträger zu ersetzen.

Nicht möglichst umfangreiche Genehmigungsunterlagen sind das Ziel. Ziel ist eine Fokussierung auf die erforderliche Anstoßwirkung für die Verfahrensbeteiligten sowie eine

Beschränkung auf die für die Zulassungs- und Abwägungsentscheidungen notwendigen Sachverhalte.

Die Etablierung eines verbindlichen Scopings zu Verfahrensbeginn ist zu prüfen.
Zulassungsbehörden und Vorhabenträger müssen sich stärker auf die Prüfung entscheidungsrelevanter Parameter fokussieren.
In gestuften Verfahren muss konsequent abgeschichtet werden.
Die Übertragung der Vollständigkeitsprüfung von Antragsunterlagen von den Genehmigungsbehörde auf die Vorhabenträger ist zu prüfen.
Die beschleunigende Wirkung von Genehmigungsvorbehalten für nicht abschließend erforderliche Entscheidungen und Sachverhalte ist stärker zu nutzen.

6 ENTSCHEIDUNGSKULTUR UND BESCHLEUNIGUNG

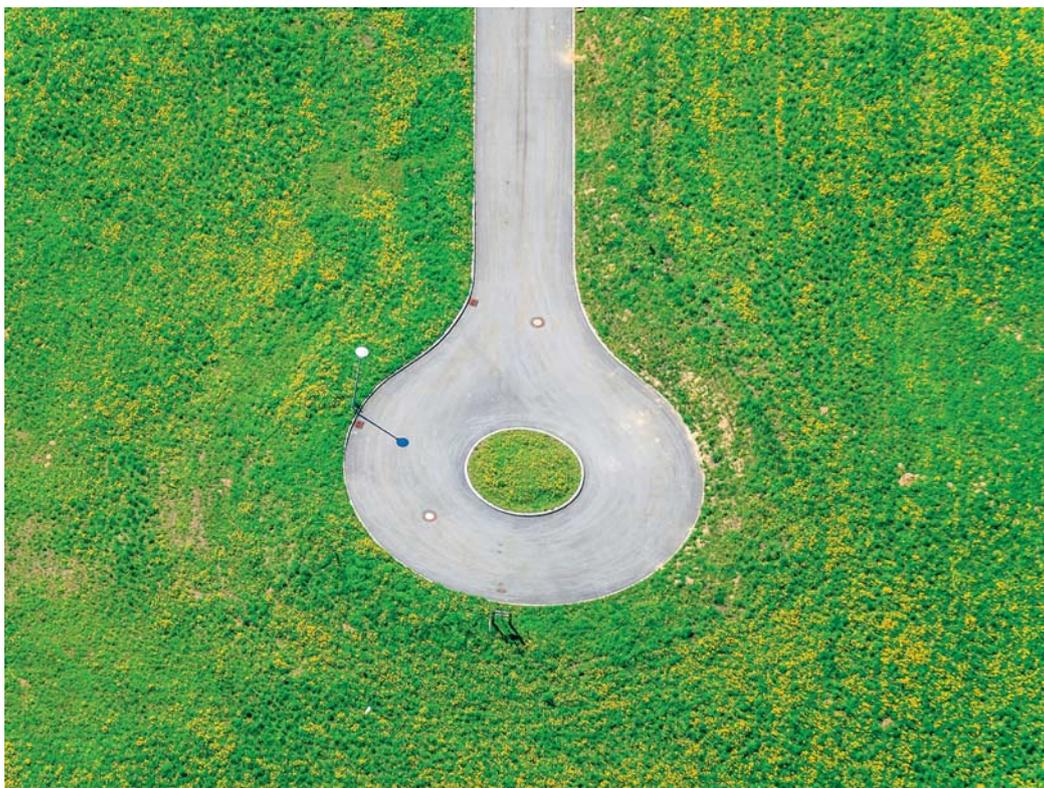
Ansprüche an Planungs- und Genehmigungsunterlagen folgen zunehmend dem „Diktat der Rechtssicherheit“ mit entsprechenden Konsequenzen für den Umfang der Unterlagen und die Dauer ihrer Erstellung und Prüfung.

In der Diskussion wird häufig verkannt, dass nicht die Erstellung der Antragsunterlagen, sondern vor allem der behördliche Genehmigungs-/Entscheidungsprozess entscheidend für die Gesamtdauer bis zur Genehmigungserteilung ist. In der Planungspraxis wird immer deutlicher, dass es neben den bereits vorgenommenen rechtlichen Änderungen insbesondere eines veränderten behördlichen Handelns bedarf, um eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu erreichen.

Beschleunigung braucht **Mut zu Entscheidungen**. Von entscheidender Bedeutung wird sein, in der behördlichen Bearbeitung dem absoluten Primat der Vermeidung von Rechtsfehlern in der Zulassungsentscheidung entgegenzutreten. Auch wenn es selbstverständlich Ziel sein muss, grundsätzlich Genehmigungen mit Bestandskraft zu erreichen, wird es ohne eine neue Fehlerkultur nicht möglich sein, schneller zu Entscheidungen zu kommen. Sollten einzelne Genehmigungen im Rahmen gerichtlicher Überprüfungen scheitern, sollte dies als zu tolerierender Umstand bei der gewünschten Veränderung bewertet werden, damit Entscheidungen zukünftig mutiger getroffen werden können.

Beschleunigung braucht **Praxishilfen**. Gesetzliche und untergesetzliche Änderungen in Verfahrensrecht und Methodik sind unverzüglich mit konkreten Anwendungshinweisen zu versehen, um eine zügige, rechtssichere und möglichst bundesweit einheitliche Umsetzung zu ermöglichen. Antragsteller und Behörden sowie verschiedene Bundes- und Landesbehörden sind damit in die Lage zu versetzen, Effizienz durch einheitliches Vorgehen zu steigern und Zeit sowie Ressourcen zu sparen.

Beschleunigung braucht **Verlässlichkeit**. Eine (zu) **kurze Befristung veränderter Regelungen** ist unbedingt zu vermeiden. Erfahrungsgemäß führt jede Änderung von Verwaltungsvorgängen in einer frühen Phase zu einem erhöhten Aufwand, da neue Vorgänge etabliert werden müssen, deren Folgewirkungen nicht immer zu überblicken sind. Gleichzeitig entsteht oftmals ein heterogenes Handeln zwischen Antragsteller und Behörden-



seite sowie zwischen verschiedenen Landes- und Bundesbehörden. Insofern ist nur bei einheitlicher Anwendung ein Beschleunigungseffekt möglich, welcher in der Regel auch erst in Folge von wiederholten Prozessen bei aufeinander folgenden Genehmigungsverfahren effizienzsteigernd gehoben werden kann.

Im behördlichen Alltag müssen der Mut zu Entscheidungen sowie eine neue Fehlerkultur Einzug halten. Bund und Länder können durch eine Harmonisierung von methodischen und rechtlichen Standards einen Beschleunigungseffekt leisten.

7 FACHLEUTE UND BESCHLEUNIGUNG

Die landschaftsgerechte Transformation und die Planungsbeschleunigung verlangen nach Kompetenz. Ein an den Erfordernissen von Klima- und Biodiversitätskrise ausgerichteter Transformationsprozess braucht Fachleute auf allen Ebenen.

Der Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden und hier vorrangig in den Landes- und Kommunalbehörden kommt ein großes Gewicht in der Planungsbeschleunigung zu. Hierbei sollte allerdings nicht dem Trugschluss gefolgt werden, dass behördliches Handeln durch einen Personalaufwuchs im Behördenbereich maßgeblich qualifiziert und beschleunigt werden kann. Vielmehr haben neu eingerichtete Behörden oder Personalstellen vielfach zu einem Zuwachs an bürokratischen Vorgängen und neuen Prüfthemen geführt.

Beschleunigung braucht **leistungsfähige Planungsbüros**. In der Debatte um die Finanzierung der erforderlichen Personalausstattung scheint ein für die Transformation essenzieller Akteur allerdings aus dem Blick zu geraten: Wesentliche Aufgaben im Zuge räumlicher Planungen sowie der nicht nur für die Energiewende anstehenden Zulassungsverfahren liegen in der Verantwortung freier Berufe, namentlich von Landschaftsarchitekt:innen und benachbarten Berufsgruppen.

Der **Fachkräftemangel** trifft die Berufsgruppe der Landschaftsarchitekt:innen mit voller Wucht in Gestalt nicht einschlägig ausgebildeter Absolvent:innen und dem zunehmenden Wettlauf um Fachleute.

Planungsprozesse von mehreren Jahrzehnten sind in Planverfahren keine Seltenheit: Sie führen die beteiligten Akteure an ökonomische und physische Grenzen, lähmen den Blick für das Wesentliche und bergen die Gefahr, dass politisch gewollte und gesellschaftlich erforderliche Entwicklungen nicht mit der erforderlichen Kompetenz und hinreichend zügig umgesetzt werden. Und: Der Fachkräftemangel wird auf absehbare Zeit nicht zu beheben sein. Planungsbüros und öffentliche Verwaltung müssen also gemeinsam mit dem Vorhandenen auskommen.

Ohne qualifiziertes Personal in leistungsfähigen Planungsbüros kein neues Deutschlandtempo!

Es ist daher zwingend, diesen Umständen durch eine Straffung von Verfahren unter Wahrung der prozessualen und inhaltlichen Qualität, einer deutlichen **Attraktivierung** der planerischen Tätigkeit, einer qualifizierten **Ausbildung**, einer auskömmlichen Honorierung von Planungsleistungen sowie einer qualitätsorientierten **Vergabekultur** zu begegnen.

**In der anstehenden HOAI-Novelle sind die Vorschläge zur Anhebung der Tafelwerte und zur Dynamisierung der Honorare in der Flächenplanung von der Bundesregierung zügig umzusetzen.
In Vergabeverfahren sind zukünftig leistungsbezogene Kriterien und Kompetenz angemessen zu werten. Reine oder vorrangige Preisvergaben sind auszuschließen.
Das Studienangebot der Landschaftsarchitektur und Landschaftsplanung ist auszubauen.
Bund und Länder sollten Fortbildungsinitiativen der Wirtschaft zur Qualifizierung von in der Planung dringend benötigten Fachkräften finanziell unterstützen.**

Berlin, März 2024

Herausgeber:
Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen bdla
Wilhelmine-Gemberg-Weg 6
10179 Berlin
Tel. +49 30 278715-0
Fax +49 30 278715-55
info@bdla.de
www.bdla.de

Bildnachweis:
alle Fotos © Klaus Leidorf, aerial photography