



Position des VhU-Verkehrsausschusses

**Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung  
im Landesrecht: Handlungsempfehlungen für  
schnelleren Bau von Straßen und Brücken in  
Hessen**

24. Mai 2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Politische Diskussion</b> .....	<b>7</b>
2.1 Bundesebene.....	7
2.2 Corona-Pandemie und Planungssicherstellungsgesetz.....	7
2.3 Bund-Länder-Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung.....	7
2.4 Koalition von CDU und SPD in Hessen 2024 – 2029.....	8
2.5 Auszüge aus den Landtagswahlprogrammen 2023.....	8
<b>3 Ablauf von Planungsverfahren zum Bau von Straßen in Hessen</b> .....	<b>8</b>
3.1 Planung von Straßen in Hessen .....	8
3.2 Raumordnungsverfahren und Landesplanung .....	10
3.3 Linienbestimmungsverfahren .....	11
3.4 Umweltverträglichkeitsprüfung .....	11
<b>4 Planfeststellungsverfahren</b> .....	<b>12</b>
4.1 Einleitung.....	12
4.2 Gesetzesgrundlagen .....	12
4.3 Pflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens .....	13
4.4 Beteiligte .....	14
4.5 Ablauf des Planfeststellungsverfahrens.....	15
4.6 Plangenehmigung .....	17
4.7 Handlungsempfehlungen .....	17
<b>5 Erörterungstermin</b> .....	<b>21</b>
5.1 Ablauf des Erörterungstermins.....	21
5.2 Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Erörterungstermins.....	21
5.3 Handlungsempfehlung.....	22
<b>6 Zuständige Behörden für Planfeststellung in Hessen</b> .....	<b>25</b>
6.1 Vorhabenträger.....	25
6.2 Planfeststellungsbehörde .....	25
6.3 Anhörungsbehörde.....	25

---

6.4	Handlungsempfehlung.....	25
<b>7</b>	<b>Umwelt- und Naturschutz.....</b>	<b>27</b>
7.1	Einleitung.....	27
7.2	Hessisches Naturschutzgesetz - Biotoptypen .....	27
7.3	Naturschutzbeiräte.....	27
7.4	Umwelt- und Naturschutzgutachten.....	27
7.5	Handlungsempfehlungen .....	28
<b>8</b>	<b>Auftragsverwaltung und Föderalismus .....</b>	<b>32</b>
8.1	Einleitung.....	32
8.2	Handlungsempfehlung.....	32

### **Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1: Neubauprojekte: Rund 20 Jahre von Planung bis Inbetriebnahme .....	5
--	---

### **Tabellenverzeichnis**

Tab. 1: Beispiel Autobahnneubau: Wie läuft ein Planungsverfahren ab? .....	9
Tab. 2: Wann handelt es sich um „Bau“ oder „Änderung“ einer Straße? .....	13
Tab. 3: Wer ist am Planfeststellungsverfahren beteiligt? .....	15

## Zusammenfassung

Straßeninfrastrukturprojekte müssen viel schneller als bisher realisiert werden. Ansonsten drohen noch mehr Kapazitätsengpässe, Ablastungen und Brückensperrungen an Autobahnen sowie Bundes- und Landesstraßen. Das würde zu neuen Staus und Behinderungen führen und damit zu Zeitverlusten und Frust bei Berufspendlern, Handwerkern, Geschäftsreisenden, Lkw-Fahrern, Touristen und vielen anderen.

Die Ursachen für die lange Dauer von Vorhaben für den Neu- und Ausbau von Straßen und Brücken liegen vor allem in den zeitaufwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Werden Straßen und Brücken neu errichtet oder ausgebaut, müssen deren Auswirkungen auf Menschen, Tiere und Pflanzen nach EU-, bundes- und landesrechtlichen Vorgaben untersucht und abgewogen werden. Am Ende solcher Verfahren steht eine Genehmigungsentscheidung darüber, ob und wie ein Vorhaben konkret zu realisieren ist.

Möglichkeiten zur Beschleunigung für den Neu- und Ausbau von Straßen bieten Änderungen im hessischen Landesrecht. Dort finden sich nicht nur die einschlägigen Regelungen zur Ausgestaltung der Verfahren, sondern vereinzelt auch Regelungen dazu, welche materiellen Anforderungen bei der Realisierung eines Straßenbauvorhabens zu beachten sind. Was sollten Landtag und Landesregierung ändern?

Einfache und unkomplizierte Vorhaben sollten von vornherein aus dem starren und zeitaufwendigen Korsett der Planfeststellung befreit werden. Im Hessischen Straßengesetz sollte definiert werden, dass für unwesentliche Änderungen und Erweiterungen von Landesstraßen kein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.

Dort, wo aufwendige Verfahren weiter erforderlich sind, kann und sollte für die Abarbeitung etablierter Verfahrensschritte weniger Zeit eingesetzt werden. Zeit- und Ressourcenersparnisse entstünden beispielsweise dann, wenn Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zusammengelegt werden.

Die Durchführung eines Erörterungstermins sollte über eine Änderung im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz auf die allernötigsten Fälle reduziert werden. Vom Vorhaben betroffene und am Verfahren beteiligte Dritte, wie Bürger, Verbände und Behörden, sollten über Einwendungsausschlüsse dazu gebracht werden, ihre Stellungnahmen fristgerecht abzugeben.

Es sollte ferner eine Stichtagsregelung eingeführt werden, die vorsieht, dass Gesetzesänderungen während des Planfeststellungsverfahrens bei der Entscheidung nicht berücksichtigt werden. Planunterlagen müssten dann nicht mehr auf die nachträglich geänderte Rechtslage hin angepasst werden.

Im Umweltrecht sollten Standards und Vorgaben auf das Nötigste reduziert werden. Regelungen im hessischen Naturschutzgesetz, die über das Bundesrecht hinausgehen, sollten gestrichen werden. Dazu zählen die Einrichtung und Beteiligung von Naturschutzbeiräten sowie die besondere Berücksichtigung von Alleen, Dolinen und Erdfälle als Biotoptypen in Hessen.

# 1 Einleitung

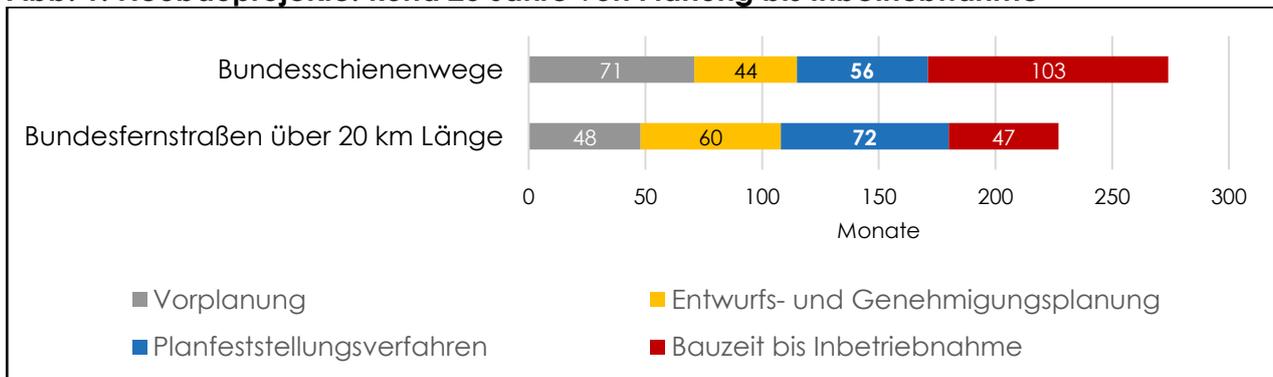
Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland wurde über Jahrzehnte vernachlässigt. Straßen und Schienenwege sind vielerorts marode und für den prognostizierten Anstieg der Verkehrszahlen nicht ausgelegt. Vor allem Brückenbauwerke sind mahnende Negativbeispiele dafür, welche Folgen unterlassene Instandsetzungsmaßnahmen haben. Eine bedarfsgerechte Mobilität für Menschen und Güter, auf dem Land und in den Städten, braucht leistungsfähige Verkehrswege.

Der Staat muss eine leistungsfähige und den Anforderungen entsprechende Verkehrsinfrastruktur gewährleisten und teilweise auch selbst bereitstellen. Er hat die Grundlagen zu schaffen, damit Unternehmen am Standort erfolgreich wirtschaften können. Straßen und Schienenwege müssen saniert und steigenden Verkehrszahlen angepasst werden. Das bedeutet in der Umsetzung einen Anstieg von Planungs- und Genehmigungsverfahren, mit denen der Bau und die Instandsetzung mit Umwelt-, Artenschutz- und anderen öffentlichen Belangen in Ausgleich gebracht und formell legitimiert werden müssen.

Deutschland steht vor einem gewaltigen Planungs- und Genehmigungs-marathon.

Schon heute nimmt die Planung und Genehmigung in vielen Fällen mindestens genauso viel Zeit in Anspruch wie der tatsächliche Bau. Bei Autobahnen und Bundesstraßen belaufen sich die durchschnittlichen Planungs- und Genehmigungszeiten auf 227 Monate oder knapp 19 Jahre. Bei neuen Bundesschienenwegen sind es 274 Monate oder fast 23 Jahre. In der nachfolgenden Tabelle wird die Dauer der einzelnen Planungs- und Umsetzungsschritte von Schienen und Straßenprojekten auf Bundesebene dargestellt.

**Abb. 1: Neubauprojekte: Rund 20 Jahre von Planung bis Inbetriebnahme**



Dauer in Monaten bis zur Inbetriebnahme; Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, „Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland?“, 2022.

Die lange Planungsdauer schlägt sich auch im Umfang der Planungsentscheidung nieder: Hatte etwa der Planfeststellungsbeschluss für die Startbahn West am Frankfurter Flughafen im Jahre 1971 nur 23 Seiten, kommt der Planfeststellungsbeschluss für die neue Landebahn des Frankfurter Flughafens im Jahr 2007 auf rund 2.500 Seiten.<sup>1</sup>

Das Planfeststellungsverfahren als zentrales Planungs- und Genehmigungsinstrument ist darauf ausgerichtet, Konflikte zwischen dem Interesse an der Umsetzung des Vorhabens und

<sup>1</sup> Vgl. „Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten“, Gutachten von Freshfields, Bruckhaus, Deringer für AgvMoVe, bbs, BDI, HDB, ProMobilität

den entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen zu lösen. Je mehr private und öffentliche Interessen gesetzlich geschaffen und geschützt werden, desto mehr Konflikte sind nachher zu lösen. Die Ursachen für die lange Dauer von Verkehrsinfrastrukturprojekten sind in erster Linie in der Gestaltung der Verfahrensabläufe und in der Vielzahl der privaten und öffentlichen, materiell-rechtlichen Anforderungen an die Vorhaben zu finden. Sie wirken wie Bremsklötze für die Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben.

Dieser Missstand wurde mittlerweile von weiten Teilen der Politik erkannt. Nahezu aus dem gesamten Parteienspektrum auf Bundes- und auf Landesebene kommen Ankündigungen, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren im Allgemeinen, also auch im Verkehrssektor, beschleunigt werden sollen. In der konkreten Umsetzung von Beschleunigungsmaßnahmen hatte der Fokus aber bislang überwiegend auf dem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und im Bundesrecht gelegen. Das griff sowohl hinsichtlich der föderalen Ebene als auch hinsichtlich der Sektoren zu kurz.

Mit dem Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung hat der Bund mit den Ländern eine Vereinbarung getroffen, dass auch im Landesrecht Änderungen vorgenommen werden, um die Verfahren zu beschleunigen.

Daher richtet sich der Blick in der vorliegenden VhU-Position auf das Landesrecht und auf die Umsetzung von Straßeninfrastrukturvorhaben in Hessen. Es werden Empfehlungen an die Landespolitik in Hessen formuliert, wie für die Straßeninfrastruktur Planungen und Genehmigungen – mit dem Schwerpunkt auf dem Planfeststellungsverfahren – beschleunigt werden können.

Grundsätzlich kann das Land Hessen nur dort eigene Beschleunigungsmaßnahmen ergreifen, wo es unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf Verfahrensabläufe hat bzw. dort, wo es ihm obliegt, eigene Regelungen zu erlassen bzw. zu ändern. Das gerichtliche Verfahren, das sich ggf. an das behördliche Planungs- und Genehmigungsverfahren anschließt, bleibt außer Betracht.

Die Handlungsempfehlungen adressieren Beschleunigungsmöglichkeiten, ohne die bestehenden Verfahrensabläufe an sich zu ändern. Denn nicht ohne Grund haben sich Anforderungen an die Planung und den Bau von Straßen über Jahrzehnte entwickelt und wurden als Prüfungsparameter in den entsprechenden Planungs- und Genehmigungsverfahren verankert.

Sollen vor diesem Hintergrund Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden, müssen redundante Verfahrensschritte gestrichen, Verfahrensabläufe effizienter gestaltet und Konfliktpotenziale im materiellen Recht reduziert werden.

## **2 Politische Diskussion**

### **2.1 Bundesebene**

Das Thema „Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung“ ist seit mehreren Jahren ein Dauerbrenner auf bundespolitischer Ebene. In der schwarz-roten Regierungskoalition im Bund von 2018 bis 2021 sind einige Gesetze in Kraft getreten, die das Ziel der Planungsbeschleunigung verfolgten.

Zunächst trat zum Jahresende 2018 das „Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ („Planungsbeschleunigungsgesetz II“) in Kraft, mit dem Bundesverkehrsministerium und Bundestag wichtige Vorschläge des Forums Planungsbeschleunigung umgesetzt haben.

Im Jahr 2020 folgten vier weitere Gesetze zur Beschleunigung und Erleichterung von Planungsverfahren, die die Agenda Planungsbeschleunigungsgesetz II von 2018 aufgreifen und im Detail umsetzen sollen. Diese sind das „Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ („Planungsbeschleunigungsgesetz III“) vom 3. März 2020, das „Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich“ („Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz“, MgvG) vom 22. März 2020, das „Planungssicherstellungsgesetz“ („PlanSiG“) vom 20. Mai 2020 sowie das „Investitionsbeschleunigungsgesetz“ vom 5. November 2020.

Ende 2023 trat dann noch das „Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ („Genehmigungsbeschleunigungsgesetz“) in Kraft.

### **2.2 Corona-Pandemie und Planungssicherstellungsgesetz**

Das PlanSiG ist zu Beginn der Corona-Pandemie im Mai 2020 in Kraft getreten und gilt noch mindestens bis Ende 2024. Es soll sicherstellen, dass es durch Corona bedingte Einschränkungen des öffentlichen Lebens nicht zu Verzögerungen in Verfahren kommt, die einer öffentlichen Auslegung und Beteiligung der Öffentlichkeit bedürfen. Durch eine verstärkte Internetnutzung und Online-Anwendungen sollen die Verfahren rechtssicher weitergeführt werden können. Die Verfahrenserleichterungen gelten auch für Planfeststellungsverfahren zum Bau von Autobahnen und Bundesstraßen.

### **2.3 Bund-Länder-Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung**

Besonders zu erwähnen ist der am 07.11.2023 von der Ministerpräsidentenkonferenz mit dem Bundeskanzler beschlossene Bund-Länder-Pakt zur Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung. Besonders ist der Pakt deshalb, weil bislang gesetzgeberische Maßnahmen zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung ganz überwiegend auf Bundesebene stattgefunden haben. Nun wird der Blick auch auf die Landesebene und das Landesrecht gerichtet. Gerade für die Planung und den Bau von Straßen in Hessen ist beispielsweise das Landesrecht von hoher Bedeutung – beispielsweise für das Planfeststellungsverfahren. Es bestehen daher gute Beschleunigungspotentiale, wenn dort im Landesrecht Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden.

## **2.4 Koalition von CDU und SPD in Hessen 2024 – 2029**

Die Koalition aus CDU und SPD in Hessen hat dem Thema „Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung“ in ihrem Koalitionsvertrag zwar ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Die Landesregierung nimmt sich darin explizit vor, auch den Infrastrukturausbau mit Tempo voranzutreiben zu wollen. Allerdings fehlen nähere konkrete Aussagen.

## **2.5 Auszüge aus den Landtagswahlprogrammen 2023**

In den Wahlprogrammen 2023 der im Landtag vertretenen Parteien waren Verkehr und Mobilität zentrale Themen. Alle Parteien trafen die Aussage, dass Infrastruktur und Mobilität in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert einnehmen. Konsens war, dass die Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur auf einem hohen Niveau gehalten werden sollen.

Die CDU wollte laut ihrem Wahlprogramm zur Landtagswahl 2023 das Planungs- und Genehmigungsrecht grundlegend überarbeiten, um wichtige Infrastruktur- und Investitionsvorhaben schneller zu realisieren.

Die SPD befürwortete in ihrem Wahlprogramm zur Landtagswahl 2023 zwar eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, beschränkte dies allerdings auf Industrieanlagen, Anlagen zur Energiegewinnung, Wohnungsbau sowie den Ausbau der digitalen Infrastruktur.

# **3 Ablauf von Planungsverfahren zum Bau von Straßen in Hessen**

## **3.1 Planung von Straßen in Hessen**

Der Bau von Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen erfordert ein vorausgehendes Planungsverfahren, das sich in verschiedene Planungsstufen gliedert. Dabei entwickelt sich über die verschiedenen Planungsstufen die anfängliche Feststellung des Bedarfs über die sehr grundsätzliche und skizzenhafte Planung von Stufe zu Stufe hin zu einer Detailplanung – wie in einem Trichter. Mit jeder weiteren Stufe steigt die Detaildichte und die Tiefe der Planung nimmt zu. Am Ende des Planungsverfahrens steht eine Planungsentscheidung, die in Form eines Planfeststellungsbeschlusses das Vorhaben in seiner konkreten Form festlegt, rechtlich genehmigt und damit formell legitimiert. Für die tatsächliche Umsetzung des planfestgestellten Vorhabens wird dann auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses eine Ausführungsplanung erstellt.

Das Planungsverfahren von Verkehrsinfrastrukturvorhaben kann in bis zu sieben Phasen untergliedert werden. Über das hier schwerpunktmäßig betrachtete Planfeststellungsverfahren hinaus besteht das gesamte Planungsverfahren in weiteren vor- und nachgelagerten Planungsschritten.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen groben Überblick über die Planungsphasen und deren wesentliche Inhalte am Beispiel der Planung eines Autobahnneubaus.

**Tab. 1: Beispiel Autobahnneubau: Wie läuft ein Planungsverfahren ab?**

1	<b>Bedarfsplanung</b>	Aufstellung des Bundesverkehrswegeplan Aufnahme eines Vorhabens in das Fernstraßenausbaugesetz durch den Deutschen Bundestag		Bundesverkehrsministerium  Bundestag
2	<b>Vorplanung</b>	2a)	Vorbereitende Planung	Vorhabenträger, Autobahn GmbH
		2b)	Ggf. Raumordnungsverfahren	Raumordnungsbehörde in Hessen
		2c)	Ggf. Linienbestimmungsverfahren	Fernstraßenbundesamt
3	<b>Entwurfsplanung</b>	Technische und haushaltsrechtliche Prüfung (sog. Gesehenvermerke)		Bundesverkehrsministerium für Bund als Straßenbaulastträger
4	<b>Genehmigungsplanung</b>	Planfeststellungsverfahren		Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum als Planfeststellungsbehörde  Regierungspräsidium als Anhörungsbehörde in Hessen  Träger öffentlicher Belange
5	<b>Ausführungsplanung</b>	Einarbeitung der Auflagen aus dem Planfeststellungsverfahren		Vorhabenträger, Autobahn GmbH

Quelle: Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau, RE, Ausgabe 2012, BMDV

**Zu 1. Bedarfsplanung:** Grundlage für die Aufnahme einer Planung ist die Feststellung des politisch definierten Bedarfs. Für die Bundesfernstraßen wird auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen vom Deutschen Bundestag beschlossen. In Hessen wird der Bedarf im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung als Landesstraßenbauprogramm (Anlage zum Haushalts-Einzelplan 07) vom Hessischen Landtag beschlossen – auch dies ist eine politische Willenserklärung und damit letztlich abhängig vom Wahlergebnis.

**Zu 2. Vorplanung:** Die Planungsstufe Vorplanung dient der Entscheidung über die weiter zu verfolgenden Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Trassen- oder Standortvarianten eines Straßenbauvorhabens. Die Untersuchung stellt bei raumbedeutsamen Planungen die Verfahrensgrundlage eines Raumordnungsverfahrens dar. Wenn erforderlich, wird das verwaltungsinterne Verfahren der Linienbestimmung angeschlossen. Die Planungsstufe schließt mit der Voruntersuchung ab, die unter Abwägung der Zielerreichung in der Regel eine bevorzugte Variante für die Ausarbeitung in den nächsten Planungsstufen vorauswählt.

**Zu 3. Entwurfsplanung:** In der Stufe der Entwurfsplanung wird die weiter zu verfolgende Variante (im Regelfall die bevorzugte Variante) unter anderem lage- und höhenmäßig zum Vorentwurf ausgearbeitet. Alle relevanten technischen Details der Verkehrsanlage werden in der für die Prüfung ausreichenden Genauigkeit dargestellt. Die Kosten der Straßenbaumaßnahme sind zu ermitteln und weiter zu untergliedern. Die Planungsstufe schließt mit dem Vorentwurf ab, der alle relevanten Unterlagen umfasst, die zur verwaltungsinternen haushaltsrechtlichen und fachtechnischen Prüfung erforderlich sind. Die haushaltsrechtliche und fachtechnische Prüfung erfolgt durch den sog. Gesehenvermerk.

**Zu 4. Genehmigungsplanung:** In der Stufe der Genehmigungsplanung werden die Unterlagen weiterentwickelt und mit den für die öffentlich-rechtliche Beurteilung im Planfeststellungsverfahren erforderlichen Unterlagen zum Feststellungsentwurf ergänzt. Dabei werden alle relevanten Aspekte in der für die rechtliche Beurteilung erforderlichen Detaillierung dargestellt. In den Planunterlagen ist kenntlich zu machen, in welchem Umfang in bestehende Ordnungen eingegriffen werden muss und auf welchem Weg gegebenenfalls solche Eingriffe durch bestimmte Maßnahmen ausgeglichen werden sollen. Aus dem Feststellungsentwurf müssen für alle im Verfahren Beteiligten die Art und der Umfang der Betroffenheit klar erkennbar und verständlich sein. Der Feststellungsentwurf ist die Grundlage für die Gesamtabwägung aller öffentlich-rechtlichen und privaten Belange. Die Unterlagen werden durch einen Planfeststellungsbeschluss oder eine sonstige Zulassungsentscheidung festgestellt. Mit der Bestandskraft der Zulassungsentscheidung ist das Baurecht hergestellt.

**Zu 5. Ausführungsplanung:** In der Stufe der Ausführungsplanung werden eventuelle Auflagen und Regelungen aus dem Planfeststellungsbeschluss eingearbeitet und zum Ausführungsentwurf/ Bauentwurf für die bauaufsichtliche Freigabe weiterentwickelt.

### **3.2 Raumordnungsverfahren und Landesplanung**

Bei bestimmten raumbedeutsamen Vorhaben wie bspw. dem Neubau von Straßen ist auf der zweiten Stufe, der Vorplanung, ein Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen. Das Raumordnungsverfahren stellt eine Art gutachterliche Äußerung der zuständigen Landesbehörde zur Frage dar, wie der Trassenverlauf einer Straße sein kann. Es dient dazu, die bevorzugte Variante innerhalb der Verwaltung auf Konflikte zu landesplanerischen Vorgaben hin zu überprüfen. Das Ergebnis ist in der Regel ein landesplanerisches Gutachten, das als Grundlage der weiteren vertieften Planung dient und keinen bindenden Charakter hat.

Mit dem Raumordnungsverfahren werden die grundsätzlichen Fragen über das „ob“ und über das „wie“ des Vorhabens bereits in einem frühen Planungsstadium geklärt. Es werden die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft unter überörtlichen Gesichtspunkten geprüft und bewertet (Raumverträglichkeitsprüfung). Das Raumordnungsverfahren ist ein landesplanungsrechtliches Verfahren.

Die Landesplanung ist Sache der Länder. Oberste Landesplanungsbehörde in Hessen ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum. Sie erstellt den Landesentwicklungsplan. Der Landesentwicklungsplan ist ein Gesamtplan zur räumlichen Ordnung und Entwicklung des Landes und trifft für einen Planungshorizont von 10 Jahren Aussagen zur angestrebten Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur. Alle räumlichen Planungen müssen sich am Landesentwicklungsplan orientieren.

Zuständige Behörde für die Durchführung von Raumordnungsverfahren ist in Hessen das jeweilige Regierungspräsidium, in dessen Bereich das Vorhaben liegt.

### **3.3 Linienbestimmungsverfahren**

Auch die Linienbestimmung ist eine Grundentscheidung für den Bau von Autobahnen und Bundesstraßen.

Das Linienbestimmungsverfahren wird vom Fernstraßenbundesamt durchgeführt, das dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr unterstellt ist. Im Verfahren wird das Vorhaben unter anderem mit den öffentlichen Belangen einschließlich der Umweltverträglichkeit abgewogen. Sofern ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde, ist auch dieses zu berücksichtigen.

Wichtige Festlegungen der Linienbestimmung sind der grundsätzliche Trassenverlauf mit der ungefähren Lage zu berührten Gemeinden und Schutzgebieten, die Anfangs- und Endpunkte, die Knotenpunkte mit dem vorhandenen Netz sowie die Streckencharakteristik (z.B. 2-bahnig, Breite).

Linienbestimmungen sind für die Vorhabenträger in der weiteren Planung bindend. Sie werden meist für Neubauten notwendig. Bei Ausbauprojekten kann eine Linienbestimmung bisher notwendig sein, wenn die ausgebaute Linie stark vom bisherigen Verlauf abweicht.

Linienbestimmungsverfahren bestätigen dem Vorhabenträger den geplanten Streckenverlauf eines zu planenden Neubaus. Sie haben keine Rechtswirkung gegenüber Dritten außerhalb der Verwaltung.

### **3.4 Umweltverträglichkeitsprüfung**

Durch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird festgestellt und in einem Bericht beschrieben, wie sich ein Projekt auf Menschen (einschließlich der menschlichen Gesundheit), Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie Kulturgüter auswirken kann. Zu dem Bericht können die Öffentlichkeit, fachlich betroffene Behörden, aber auch Bürger und Behörden Stellung nehmen. Die Behörde, die für die Zulassung eines Projektes zuständig ist, hat die Aufgabe, die Informationen und Stellungnahmen zu bewerten und die Ergebnisse der UVP bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Projektes zu berücksichtigen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung geht auf die europäische Richtlinie 2011/92/EU (UVP-RL) zurück, die in Deutschland in Form des Umweltverträglichkeitsgesetzes umgesetzt wurde.

Gerade im Bereich des Straßenbaus wird häufig die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben. Im Hessischen Straßengesetz sind konkrete Vorhaben definiert, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dabei hat der Landesgesetzgeber in § 33 HStrG alle Möglichkeiten ausgeschöpft, die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf wenige Vorhaben zu begrenzen. Eine weitere Reduzierung der UVP-pflichtigen Vorhaben ist aufgrund der europäischen Richtlinie und des Bundesgesetzes für den Landesgesetzgeber nicht möglich.

## 4 Planfeststellungsverfahren

### 4.1 Einleitung

Für den Bau und die Änderung von Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen in Hessen ist die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gesetzlich vorgeschrieben.

Ziel des Planfeststellungsverfahrens ist es, Konflikte zwischen dem Interesse am Bau der Straße auf der einen Seite und privaten Interessen sowie Natur-, und Umweltschutzinteressen auf der anderen Seite zu lösen. Am Ende des Verfahrens steht eine behördliche Planungsentscheidung mit sog. Konzentrationswirkung. Das heißt: Mit dem Planfeststellungsbeschluss wird das Vorhaben genehmigt und zugleich werden die Rechtsverhältnisse aller Betroffenen in Bezug auf das Vorhaben gestaltet. Der Planfeststellungsbeschluss ersetzt nahezu ausnahmslos alle anderen öffentlich-rechtlichen Zulassungen. Als Herrin des Verfahrens obliegt es der Planfeststellungsbehörde, den auf sämtliche öffentliche Belange abgestimmten Plan festzustellen. In Hessen ist das für Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen konkret das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum.

Kern des Planfeststellungsverfahrens ist die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit. Im Rahmen der Beteiligung werden Informationen dazu gesammelt, welche Einwendungen dem Vorhaben entgegenstehen könnten bzw. in Ausgleich gebracht werden müssen. Die Beteiligungsmöglichkeit ist regelmäßig Einfallstor für erste Kritik von Gegnern eines Vorhabens. Mit hunderten oder tausenden von Einwendungen können Vorhaben schon zu diesem Zeitpunkt massiv verzögert werden. Die Einholung und Abstimmung der Belange erfolgt bei der sog. Anhörungsbehörde – in Hessen ist das für Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen das jeweils örtliche Regierungspräsidium. In einem Erörterungstermin werden die eingewandten Belange besprochen, und es wird versucht, diese zu klären.

Im Planfeststellungsverfahren wird dem Vorhabenträger eine eigene Abstimmung und Auseinandersetzung mit den vielen verschiedenen Trägern öffentlicher Belange erspart. Gleichzeitig ist er auf die effiziente und zügige Organisation und Abwicklung des Verfahrens durch die Planfeststellungsbehörde bzw. Anhörungsbehörde angewiesen.

Aufgrund der bestehenden Zuständigkeitsverteilung in Hessen fallen für Straßen Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde funktional auseinander.

### 4.2 Gesetzesgrundlagen

Der Rechtsgrundlagen für die Planfeststellung sind geregelt

- für die Autobahnen und Bundesstraßen in §§ 17, 17a - 17e Fernstraßengesetz (FStrG),
- für Landes- und Kreisstraßen in §§ 33 - 35 Hessisches Straßengesetz (HStrG) und
- ergänzend in den §§ 72 - 78 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG).

Im **Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG)** ist geregelt, wie das Verfahren formell durchzuführen ist. Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz bildet somit den Rahmen des Verfahrens. Dieser Rahmen wird durch das für den konkret geplanten Straßentyp geltende Straßenrecht modifiziert. Spezielle Regelungen ergeben sich für Autobahnen und

Bundesstraßen aus dem **Bundesfernstraßengesetz (FStrG)**, und für Landesstraßen aus dem **Hessischen Straßengesetz (HStrG)**.

### 4.3 Pflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens

Für die Frage, wann die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erforderlich ist, kommt es derzeit darauf an, ob es sich bei dem geplanten Vorhaben

- um einen planfeststellungspflichtigen „Bau“, oder
- um eine planfeststellungspflichtige „Änderung“ oder
- um eine Instandsetzungsmaßnahme handelt, für die kein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.

**Tab. 2: Wann handelt es sich um „Bau“ oder „Änderung“ einer Straße?**

Bau	<ul style="list-style-type: none"><li>• Neubau auf der „grünen Wiese“</li></ul>
Änderung	<ul style="list-style-type: none"><li>• Veränderung der Spannweite von Brücken, Erhöhung der Tragfähigkeit, Beseitigung von Pfeilern oder Mittelstützen</li><li>• Ersatzneubau mit Ausbau (sog. erweiterter Ersatzbau)</li><li>• Bestandsbauwerk mit parallel verlaufendem Neubauwerk (sog. vollseitiger Ersatzbau)</li></ul>
Instandsetzung	<ul style="list-style-type: none"><li>• Maßnahmen zur Beseitigung des gewöhnlichen Verschleißes der Anlagen sowie Reparaturen, derer es bedarf, um abgenutzte oder schadhafte Anlagenteile auszuwechseln.</li><li>• Ersatzneubau ohne Ausbau (sog. „identischer Ersatzneubau“)</li></ul>

Ein Neubau im Sinne eines „Baus“ laut Gesetz ist dann gegeben, wenn eine Straße oder Brücke völlig neu „auf der grünen Wiese“ errichtet wird.

Die Unterscheidung zwischen einer Änderung und einer Instandsetzungsmaßnahme ist nicht ganz einfach und führt in der Praxis häufig zu Abgrenzungsproblemen. Viele Behördenmitarbeiter gehen aus Gründen der Rechtssicherheit „im Zweifel“ von einer Änderung aus, so dass ein förmliches Planfeststellungsverfahren erforderlich wird.

Grundsätzlich gilt, dass Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der Erhaltung des bestehenden Zustands dienen, während sich eine Änderung der Straße in der Regel auf deren verkehrliche Bedeutung und Leistungsfähigkeit bezieht.<sup>2</sup>

Klassische Fälle der Instandsetzung sind Maßnahmen zur Beseitigung des gewöhnlichen Verschleißes der Anlagen sowie Reparaturen, derer es bedarf, um abgenutzte oder schadhafte Anlagenteile auszuwechseln.<sup>3</sup>

Maßnahmen wie etwa die Veränderung der Spannweite von Brücken, die Beseitigung von Pfeilern oder Mittelstützen von Brücken oder die Erweiterung einer Straße um zusätzliche Fahrspuren sind regelmäßig bereits als Änderungen einzuordnen und lösen daher im Grundsatz ein Planfeststellungserfordernis aus.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 2019), BMDV, 2020

<sup>3</sup> BVerwG, Urt. v. 28. August 2003, 4 C 9/02, Rn. 11 – juris.

<sup>4</sup> Vgl. etwa OVG Münster, Urt. v. 29. September 2011, 11 D 93/09.Ak, Rn. 58 – juris.

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die Unterscheidung, wann ein Ersatzneubau eine Änderung darstellt oder als Instandhaltung angesehen werden kann. Zu unterscheiden ist zwischen dem Ersatzneubau ohne Ausbau, dem Ersatzneubau mit Ausbau und der Errichtung eines Neubaus neben einem Bestandsbau:

- **Ersatzneubau ohne Ausbau:** Der Standort des Ersatzbauwerks bleibt unverändert, allerdings werden gegebenenfalls Geometrie, Stützenabstände, Gründungsart (Flach- oder Tiefgründung) oder auch die Fahrspurbreiten geändert. Eine Fahrspurerweiterung findet nicht statt (sog. identischer Ersatzneubau). Bei der Realisierung eines Ersatzneubaus ohne Ausbau lässt sich gut vertreten, dass hier nur eine Instandsetzungsmaßnahme vorgenommen wird.<sup>5</sup>
- **Ersatzneubau mit Ausbau:** Der Ersatzneubau mit Ausbau (etwa von vier auf sechs Spuren) erfolgt unmittelbar am alten Standort. Durch die Verbreiterung kann eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme erforderlich werden. (sog. erweiterter Ersatzneubau). Dies ist die häufigste Fallgruppe von Ersatzneubauten auf Bundesautobahnen und mehr als zweispurigen Bundesstraßen. Die bauliche Umsetzung des erweiterten Ersatzneubaus kann dabei entweder durch die Freigabe des Mittel- und Seitenstreifens oder durch den Bau einer neuen Fahrspur erfolgen. Bei der Realisierung des Ersatzneubaus mit Ausbau dürfte von einer Änderung auszugehen sein mit der Folge, dass ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.<sup>6</sup>
- **Bestandsbau mit parallel verlaufendem Neubau:** Der Bestandsbau bleibt in seiner Konstruktionsart erhalten und unmittelbar parallel dazu wird ein Neubau errichtet. Auf diesen Ergänzungsbau wird künftig eine der Fahrrichtungen verlagert und damit die Kapazität erweitert (sog. vollseitiger Ersatzbau). Diese Fallgruppe kommt hauptsächlich auf Bundesautobahnen mit zugenommener Verkehrsstärke und dem Bedürfnis nach Kapazitätserweiterungen vor. Hier wird regelmäßig ein neues Bauwerk zusätzlich zu dem schon bestehenden Bauwerk errichtet, welches sodann als Ergänzungsbau die Kapazität der Brücke erweitert. Diese Maßnahme stellt damit in aller Regel eine Änderung dar.<sup>7</sup>

#### 4.4 Beteiligte

Am Planfeststellungsverfahren beteiligt sind auf der einen Seite die Vorhabenträger. Das sind die Straßenbaubehörden. Und auf der anderen Seite die Planfeststellungsbehörde. Für Autobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum Planfeststellungsbehörde. Daneben werden im Rahmen des Verfahrens alle von dem Bauvorhaben betroffenen Akteure mit staatlichen, hoheitlichen Aufgaben als Träger öffentlicher Belange angehört. Sie sind ebenfalls Beteiligte des Verfahrens. Die Koordinierung und Abstimmung der Belange der betroffenen Akteure übernimmt die Anhörungsbehörde. Das sind in Hessen die drei Regierungspräsidien in Kassel, Gießen und Darmstadt.

---

<sup>5</sup> Übernommen aus „Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten“, Gutachten von Freshfields, Bruckhaus, Deringer für AgvMoVe, bbs, BDI, HDB, ProMobilität

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Ebd.

**Tab. 3: Wer ist am Planfeststellungsverfahren beteiligt?**

<b>Vorhabenträger</b>	Hessen Mobil als Straßenbaubehörde für die Landesstraßen und Bundesstraßen
	Autobahn GmbH als Straßenbaubehörde für die Autobahnen
<b>Planfeststellungsbehörde</b>	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum
<b>Anhörungsbehörde</b>	Regierungspräsidien Kassel, Gießen, Darmstadt
<b>Träger öffentlicher Belange</b>	Träger öffentlicher Belange sind Behörden und solche Institutionen, denen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes öffentliche Aufgaben zugewiesen sind. Hierzu zählen z. B. die Kommunen, die Landwirtschafts-, Straßenbau-, Forst-, Vermessungs-, Naturschutz-, Wasser-, Bodenschutz- oder Altlastenbehörden. Auch privatrechtliche Träger, die öffentliche Aufgaben erfüllen, gehören dazu (z.B. Versorgungsunternehmen).
<b>Öffentlichkeit</b>	Anerkannte Naturschutzvereinigungen; Bürgerinnen und Bürger der von dem Vorhaben betroffenen Kommunen

#### 4.5 Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Der grundsätzliche Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens ist im Wesentlichen bei allen Vorhabenarten gleich und gesetzlich folgendermaßen vorgesehen:

##### a) Scoping:

Der Vorhabenträger (also derjenige, der etwas plant) sucht frühzeitig die Beratung durch die Planfeststellungsbehörde, um verfahrensrechtliche Erfordernisse abzuklären. Ein solches Beratungs- bzw. Konzeptgespräch kann schon Fachbehörden mit einbeziehen. Im sog. Scoping-Termin mit Vorhabenträger, Fachbehörden und Planfeststellungsbehörde werden konkret Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen z.B. über die Umweltauswirkungen des Vorhabens festgelegt.

##### b) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung:

Die betroffene Öffentlichkeit soll durch den Vorhabenträger möglichst frühzeitig über die Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Anzahl von Bürgern haben können, informiert werden. Dabei soll der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Diskussion gegeben werden.

##### c) Planfeststellungsantrag:

Danach reicht der Vorhabenträger einen schriftlichen Antrag mit Erläuterungen und Plänen bei der Planfeststellungsbehörde ein. Dort erfolgt zunächst eine Prüfung der Unterlagen hinsichtlich der Verfahrensart sowie der Vollständigkeit und Plausibilität der Unterlagen.

#### **d) Anhörung:**

Ist diese Prüfung mit positivem Ergebnis erfolgt, leitet die Planfeststellungsbehörde das Anhörungsverfahren ein oder gibt die Unterlagen an die zuständige Anhörungsbehörde weiter. Die Planunterlagen werden anschließend in den betroffenen Kommunen ausgelegt (Offenlage). Angekündigt wird dies durch eine ortsübliche Bekanntmachung (z. B. Amtsblatt, Tagespresse) in den Kommunen. Die Planunterlagen liegen für einen Monat zur Einsichtnahme aus (bei großen Verfahren stehen die Planunterlagen zumeist auch digital zur Einsichtnahme im Internet zur Verfügung). In dieser Zeit und bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist können von Betroffenen Einwendungen bei der Kommune oder der Anhörungsbehörde geltend gemacht werden (Einwendungsfrist). Im Anschluss übersendet die Kommune die bei ihr eingegangenen Einwendungen an die Anhörungsbehörde.

Parallel zur vorgenannten Auslegung der Planunterlagen nehmen, die Träger der öffentlichen Belange (TöB) wie z.B. die betroffenen Kommunen, Fachbehörden, Fachverbände, die Industrie- und Handelskammer, Versorgungsträger usw. gegenüber der Anhörungsbehörde zu den Unterlagen Stellung.

Alle Einwendungen und Stellungnahmen werden dem Vorhabenträger zur Prüfung und Erstellung einer Gegenäußerung (sog. Synopse) übergeben.

#### **e) Erörterungstermin:**

Im Erörterungstermin werden die Einwendungen und die Stellungnahmen unter der Leitung der Anhörungsbehörde zwischen dem Vorhabenträger und denjenigen, die Einwendungen erhoben bzw. Stellungnahmen abgegeben haben, diskutiert und besprochen. Die Anhörungsbehörde gibt ihre abschließende Stellungnahme an die Planfeststellungsbehörde.

#### **f) Planfeststellungsbeschluss:**

Nach dem Abschluss des Anhörungsverfahrens entscheidet die Planfeststellungsbehörde unter Berücksichtigung aller vorgetragenen Einwendungen und Stellungnahmen über den Antrag für das Vorhaben. Und zwar auf Basis der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung. Ändern sich im Zuge des Verfahrens die Rechtsgrundlagen, muss nachgebessert werden.

Im Planfeststellungsbeschluss wird dargelegt, wo, in welchem Umfang und in welcher Weise eine Straße neu gebaut oder eine vorhandene Straße geändert wird. Er enthält auch die Entscheidungen über die Einwendungen und Stellungnahmen. Er umfasst alle erforderlichen behördlichen Entscheidungen, die für das geplante Projekt erforderlich sind (Konzentrationswirkung).

Der Planfeststellungsbeschluss wird dem Vorhabenträger, den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen und Stellungnahmen entschieden worden ist, zugestellt. Der Beschluss und die festgestellten Planunterlagen werden in den Kommunen für zwei Wochen zur allgemeinen Einsicht ausgelegt. Das wird vorab ortsüblich bekannt gemacht. Sind mehr als 50 Zustellungen des Planfeststellungsbeschlusses vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluss gegenüber den Betroffenen als zugestellt.

### **g) Rechtsbehelfsfrist:**

Ab Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses (persönlich oder öffentlich) beginnt die Rechtsbehelfsfrist. Innerhalb dieser Frist (1 Monat) besteht die Möglichkeit, gegen den Planfeststellungsbeschluss bei dem jeweils zuständigen Verwaltungsgericht Klage zu erheben.

## **4.6 Plangenehmigung**

In Ausnahmefällen, in denen das Vorhaben nur eine unwesentliche Bedeutung hat, entfällt ein Planungsverfahren. Das Entfallen ist dann förmlich festzustellen, ohne dass dabei eine planerische Entscheidung getroffen wird.

Zuständige Behörde für die Entscheidung über das Entfallen bei Autobahnen und Bundesstraßen ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum.

Zuständige Behörde für die Entscheidung über das Entfallen bei Landesstraßen ist Hessen Mobil.

## **4.7 Handlungsempfehlungen**

### **4.7.1 Einwendungsausschluss für Behörden einführen**

Sofern Behörden innerhalb der Anhörungsfrist keine Stellungnahmen abgeben, sollte gesetzlich angeordnet werden, dass sie im weiteren Planfeststellungsverfahren mit ihren Einwendungen gegen den Plan ausgeschlossen sind.

Konkret:

§ 73 Abs. 3a HVwVfG sollte wie folgt gefasst werden: „Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Hat eine zu beteiligende Behörde innerhalb der Frist keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will. Die für die Entscheidung zuständige Behörde hat die Entscheidung in diesem Fall auf der Grundlage der geltenden Sachlage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zu treffen.“

<b>§ 73 Abs. 3a HVwVfG bisher</b>	<b>§ 73 Abs. 3a HVwVfG neu</b>
Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind; im Übrigen können sie berücksichtigt werden.	Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Hat eine zu beteiligende Behörde innerhalb der Frist keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will. Die für die Entscheidung zuständige Behörde hat die Entscheidung in diesem Fall auf der Grundlage der geltenden Sachlage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zu treffen.

#### 4.7.2 Stichtagsregelung zur Rechtslage einführen

Es sollte eine sog. Stichtagsregelung für die Rechtslage eingeführt werden. Darin sollte festgelegt sein, dass für die behördliche Planfeststellungs-Entscheidung diejenige Rechtslage zu berücksichtigen ist, die zum Zeitpunkt der Antragstellung durch den Vorhabenträger vorlag.

So kann verhindert werden, dass nach Antragstellung eingetretene Rechtsänderungen dazu führen, die Planungen anpassen zu müssen.

Konkret:

In § 74 Abs. 2 HVwVfG sollte ein neuer Satz 4 wie folgt angefügt werden: „Grundlage der Entscheidung ist die zum Zeitpunkt der Erklärung der Vollständigkeit geltende Rechtslage.“

§ 74 Abs. 2 HVwVfG bisher	§ 74 Abs. 2 HVwVfG neu
Im Planfeststellungsbeschluss entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen, über die keine Einigung erzielt worden ist. Sie hat dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld.	Im Planfeststellungsbeschluss entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen, über die keine Einigung erzielt worden ist. Sie hat dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. <u>Grundlage der Entscheidung ist die zum Zeitpunkt der Erklärung der Vollständigkeit geltende Rechtslage.</u>

#### 4.7.3 Planfeststellungspflicht enger fassen

Die Pflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens sollte enger gefasst werden, und es sollten bestimmte Vorhaben von der Planfeststellungspflicht ausgenommen werden. Damit würde in einigen Fällen ein Planfeststellungsverfahren entbehrlich. Das würde nicht nur das einzelne Vorhaben beschleunigen, sondern auch Kapazitäten in den Genehmigungs- und Anhörungsbehörden schaffen, wodurch andere Vorhaben schneller bearbeitet werden könnten.

Beispielsweise über die Definition von Neubau und Änderung könnten einige Straßenbauvorhaben von der Pflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens ausgenommen werden.

Konkret sollte für Landesstraßen im Hessischen Straßengesetz definiert werden, wann keine Änderung einer Straße vorliegt. Vor allem sollten solche Vorhaben keine Änderung mehr darstellen, die nur einen geringen Ausbau darstellen – beispielsweise wenn nur eine neue Fahrspur hinzukommt.

Allerdings sollte verhindert werden, dass die Planfeststellungspflicht für größere Ausbaumaßnahmen durch eine nacheinander stattfindende stückweise Erweiterung umgangen wird. Möglich wäre das, indem ein Ausbauzustand der Straße festgelegt wird, der als Maßstab für die Frage der Geringfügigkeit des Ausbaus heran zu ziehen ist.

In § 33 Abs.1 HStrG sollte dementsprechend folgender Satz 2 aufgenommen werden: „Eine Änderung liegt auch dann nicht vor, wenn die Straße um eine Fahrspur pro Richtung erweitert wird, ausgehend vom ursprünglichen Zustand bei erstmaliger Errichtung.“

§ 33 Abs. 1 HStrG bisher	§ 33 Abs. 1 HStrG neu
Vor dem Bau neuer oder der Änderung bestehender Landesstraßen und Kreisstraßen ist der Plan festzustellen oder zu genehmigen oder die Entscheidung zu treffen, dass Planfeststellung und Plan-genehmigung entfallen. Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Nicht dazu gehören grundhafte Erneuerungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen.	Vor dem Bau neuer oder der Änderung bestehender Landesstraßen und Kreisstraßen ist der Plan festzustellen oder zu genehmigen oder die Entscheidung zu treffen, dass Planfeststellung und Plan-genehmigung entfallen. <u>Eine Änderung liegt dann nicht vor, wenn die Straße um eine Fahrspur pro Richtung erweitert wird, ausgehend vom ursprünglichen Zustand bei erstmaliger Errichtung.</u> Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Nicht dazu gehören grundhafte Erneuerungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen.

#### 4.7.4 Anhörungsfrist verkürzen

Die bestehende Frist zur Abgabe von Stellungnahmen angehörter Behörden sollte von drei Monaten auf einen Monat verkürzt werden.

Konkret sollte in § 73 Abs. 3a HVwVfG Satz 1 wie folgt gefasst werden: „Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die einen Monat nicht überschreiten darf.“

§ 73 Abs. 3a HVwVfG bisher	§ 73 Abs. 3a HStrG neu
Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind; im Übrigen können sie berücksichtigt werden.	Die Behörden nach Abs. 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die <u>einen Monat</u> nicht überschreiten darf. Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind; im Übrigen können sie berücksichtigt werden.

#### **4.7.5 Öffentlichkeit frühzeitiger beteiligen und Missbrauch verhindern**

Damit Straßeninfrastrukturprojekte eine breite öffentliche Zustimmung erfahren, sind neben der demokratischen Legitimierung durch parlamentarische und exekutive Entscheidungen sowie deren juristische Überprüfung auch Möglichkeiten zur direkten und frühzeitigen Beteiligung von Bürgern bei der Planung sinnvoll. Finden Projekte keine Zustimmung in der Öffentlichkeit und fühlen sich betroffene Bürger nicht beteiligt, führt das nicht selten zu einer grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber dem Vorhaben. In der Folge kam es regelmäßig zu Verhinderungstaktiken, beispielsweise durch die massenweise Erhebung von vornehmlich aussichtslosen Einwänden oder die vollständige und langwierige Ausschöpfung juristischer Schritte gegen das Vorhaben.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist allerdings von Beginn an deutlich zu machen, dass es nicht darum gehen kann, ob ein Vorhaben umgesetzt wird, sondern allein darum, wie es umgesetzt wird. Die Frage des „Ob“ wird durch parlamentarische Entscheidungen zur Feststellung des grundsätzlichen Bedarfs über den Bundesverkehrswegeplan, das Fernstraßenausbaugesetz oder das Landesstraßenbauprogramm getroffen.

Die Beteiligungsmöglichkeiten müssen sich in einem vertretbaren Maß halten. Es muss verhindert werden, dass Beteiligungsmöglichkeiten zweckentfremdet allein zur Verzögerung oder Verhinderung von Vorhaben genutzt werden.

#### **4.7.6 Möglichkeiten zur Plangenehmigung erweitern**

Der Anwendungsbereich für das vereinfachte Verfahren der Plangenehmigung sollte erweitert werden.

#### **4.7.7 Planfeststellung und Raumordnung enger verzahnen**

Weil beim Raumordnungsverfahren starke Dopplungen mit dem Planfeststellungsverfahren bestehen, sollten diese enger miteinander verzahnt werden.

#### **4.7.8 Verfahren digitalisieren**

Das Planfeststellungsverfahren sollte weitestgehend digitalisiert werden. Der Landesgesetzgeber sollte die entsprechenden Regelungen aus dem fünften Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) auf Bundesebene vom 4. Dezember 2023 in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes, HVwVfG, übernehmen. Das betrifft vor allem die Möglichkeit, Bekanntmachungen digital durchzuführen, auszulegende Dokumente digital zur Verfügung zu stellen und den Erörterungstermin im Anhörungsverfahren digital abzuhalten.

Darüber hinaus sollte eine Cloud basierte Aktenführung eingeführt werden. Ziel sollte es sein, dass alle am Verfahren Beteiligten simultan Zugriff auf die Akte haben.

Bei sämtlichen Maßnahmen zur Digitalisierung muss der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen der Beteiligten gewahrt sein.

## **5 Erörterungstermin**

### **5.1 Ablauf des Erörterungstermins**

Der Erörterungstermin ist ein Verfahrensschritt innerhalb des Anhörungsverfahrens. Ziel ist es, alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Gründe zusammenzutragen und auf diese Weise einen umfassenden Überblick über widerstreitende Interessen zu erhalten. Die Ergebnisse des Erörterungstermins bilden die Entscheidungsgrundlage für den Planfeststellungsbeschluss.

Der Erörterungstermin findet in Präsenz an einem Tagungsort statt und orientiert sich inhaltlich an einer Tagesordnung, die nach den in den Einwendungen und Stellungnahmen benannten Konfliktfeldern gegliedert ist. Die Verhandlungsleitung ruft die einzelnen Themen auf und benennt die wesentlichen Inhalte der Einwendungen und Stellungnahmen. Der Vorhabenträger erhält darauf hin Gelegenheit, sich hierzu zu äußern und ggfs. Vorschläge zu machen. Danach können die übrigen ihre Auffassung äußern, es kann diskutiert, d.h. erörtert werden.

Der Erörterungstermin wird für ein Wortprotokoll aufgezeichnet, das allen Teilnehmern zur Verfügung gestellt wird.

### **5.2 Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Erörterungstermins**

Die Durchführung des Erörterungstermins nimmt als Verfahrensschritt im Planfeststellungsverfahren viel Zeit in Anspruch. Der Nutzen des Erörterungstermins ist häufig gering.

Im besten Falle kann das Ergebnis der Erörterung für den Vorhabenträger sein, dass keine Einwendungen mehr von der Planfeststellungsbehörde berücksichtigt werden müssen.

Das gelingt in der Regel aber nur, wenn sich Vorhabenträger und Einwender unter der Moderation der Anhörungsbehörde konstruktiv abstimmen. Dazu müssen alle Beteiligten das grundsätzliche Interesse daran haben, das Vorhaben unter möglichst geringen Beeinträchtigungen der betroffenen Einwender zu realisieren.

Allerdings werden die Erörterungstermine von denjenigen, die Einwendungen vorgebracht haben, oftmals schon nicht wahrgenommen. Und auch die Bereitschaft dazu, sich auf Änderungen der Planung und damit auf die Reduzierung von Beeinträchtigungen zu einigen, ist häufig nicht groß. Das mag unterschiedliche Gründe haben. Nicht selten ist dieses Vorgehen aber Teil einer Verzögerungstaktik, bei der es nicht um die sachliche Auseinandersetzung mit dem Vorhaben, sondern um reine Verschleppung des Verfahrens geht.

Sofern zwischen Einwender und Vorhabenträger keine Einigungen im Erörterungstermin getroffen werden können, bleibt es Sache der Planfeststellungsbehörde, über die Einwendung zu entscheiden. Diese Entscheidung der Planfeststellungsbehörde kann vom Einwender in einem gerichtlichen Verfahren angegriffen werden. Die Folge wäre im schlechtesten Falle für den Vorhabenträger, dass nach einem langen Gerichtsverfahren er seine Planung ändern und der Planfeststellungsbeschluss angepasst werden muss.

Das Risiko, das mit einem Verzicht auf eine mögliche Einigung im Erörterungstermin verbunden ist, liegt also beim Vorhabenträger.

### 5.3 Handlungsempfehlung: Weitestgehend auf Erörterungstermin verzichten, Erörterung zeitlich befristen und digital durchführen

Die Pflicht, in jedem Fall einen Erörterungstermin durchzuführen, sollte abgeschafft werden. Vielmehr sollte mit Blick auf das Aufwand-Nutzen-Verhältnis die Durchführung eines Erörterungstermins in die Entscheidung des Vorhabenträgers gestellt werden.

Zur Beschleunigung sollte darüber hinaus für den Fall, dass ein Erörterungstermin durchgeführt wird, eine Frist eingeführt werden, wann die Erörterung abgeschlossen sein muss.

Viel mehr als bisher sollten auch die Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden. Beispielsweise sollten Online-Anhörungen stattfinden. Dafür sollten gesetzliche Möglichkeiten geschaffen werden:

Konkret:

Im HVwVfG sollten die Absätze 6 und 7 des § 73 in einen neuen „§ 73a – Erörterungstermin“ überführt werden.

In Abs. 2 des neuen § 73a sollte folgender Satz eingefügt werden: „Ein Erörterungstermin findet nicht statt, wenn 1. Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind, 2. Die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind, 3. Ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, 4. Die erhobenen Einwendungen nach Einschätzung der Behörde keiner Erörterung bedürfen oder 5. Der Vorhabenträger diesen nicht ausdrücklich beantragt hat.“

Abs. 6 des neuen § 73a sollte wie folgt gefasst werden: „Der Erörterungstermin kann auch in Form einer Online-Konsultation oder mit der Einwilligung der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Video- oder Telefonkonferenz nach Maßgabe der dafür geltenden Bestimmungen durchgeführt werden.“

Abs. 8 des neuen § 73a sollte wie folgt gefasst werden: „Die Erörterung ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen.“

§ 73 Abs. 6 und 7 HVwVfG bisher	§ 73a HVwVfG neu
(6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Abs. 4 Satz 5 sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern. Die Anhörungsbehörde kann auf die Erörterung verzichten, insbesondere wenn diese einer ergänzenden Sachverhaltsaufklä-	(1) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Abs. 4 Satz 5 sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern.  (2) Die Anhörungsbehörde kann auf die Erörterung verzichten. <i>Ein Erörterungstermin findet nicht statt, wenn</i>

<p>nung oder der Suche nach Einigungsmöglichkeiten voraussichtlich nicht dienlich sein wird. Die Erörterung kann auf bestimmte Einwender, Vereinigungen und Behörden und auf bestimmte entscheidungserhebliche Einwendungen sowie Stellungnahmen von Vereinigungen und Stellungnahmen und Gutachten von Behörden und Sachverständigen beschränkt werden. Soweit eine Erörterung nur mit bestimmten Einwendern, Vereinigungen und Behörden erfolgen soll, werden diese und der Träger des Vorhabens mindestens eine Woche vor dem Erörterungstermin benachrichtigt. In den übrigen Fällen ist der Erörterungstermin mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; die Behörden, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Soll die Erörterung auf bestimmte Einwendungen, Stellungnahmen und Gutachten beschränkt werden, ist dies in der Benachrichtigung an die Teilnehmer oder in der ortsüblichen Bekanntmachung mitzuteilen. Sind außer der Benachrichtigung der Behörden und des Trägers des Vorhabens mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass abweichend von Satz 5 der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekannt gemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; maßgebend für die Frist nach Satz 5 ist die Bekanntgabe im amtlichen Veröffentlichungsblatt. Im Übrigen gelten für die Erörterung die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 67 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Nr. 1 und 4 und Abs. 3, § 68) entsprechend. Die Erörterung soll innerhalb von drei Monaten</p>	<p><i>1. Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind,</i> <i>2. Die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind,</i> <i>3. Ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen</i> <i>4. Die erhobenen Einwendungen nach Einschätzung der Behörde keiner Erörterung bedürfen oder</i> <i>5. Der Vorhabenträger diesen nicht ausdrücklich beantragt hat.</i></p> <p>(3) Die Erörterung kann auf bestimmte Einwender, Vereinigungen und Behörden und auf bestimmte entscheidungserhebliche Einwendungen sowie Stellungnahmen von Vereinigungen und Stellungnahmen und Gutachten von Behörden und Sachverständigen beschränkt werden. Soweit eine Erörterung nur mit bestimmten Einwendern, Vereinigungen und Behörden erfolgen soll, werden diese und der Träger des Vorhabens mindestens eine Woche vor dem Erörterungstermin benachrichtigt.</p> <p>(4) Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; die Behörden, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Soll die Erörterung auf bestimmte Einwendungen, Stellungnahmen und Gutachten beschränkt werden, ist dies in der Benachrichtigung an die Teilnehmer oder in der ortsüblichen Bekanntmachung mitzuteilen.</p> <p>(5) Sind außer der Benachrichtigung der Behörden und des Trägers des Vorhabens mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass abweichend von Satz 5 der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbe-</p>
---	---

<p>nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen werden.</p> <p>(7) Abweichend von den Vorschriften des Abs. 6 Satz 5, 7 und 8 kann der Erörterungstermin bereits in der Bekanntmachung nach Abs. 5 Satz 2 bestimmt werden.</p>	<p>hörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekannt gemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; maßgebend für die Frist nach Satz 5 ist die Bekanntgabe im amtlichen Veröffentlichungsblatt.</p> <p>(6) Der Erörterungstermin kann auch in Form einer Online-Konsultation oder mit der Einwilligung der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Video- oder Telefonkonferenz nach Maßgabe der dafür geltenden Bestimmungen durchgeführt werden.</p> <p>(7) Im Übrigen gelten für die Erörterung die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 67 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Nr. 1 und 4 und Abs. 3, § 68) entsprechend.</p> <p>(8) Die Erörterung ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen.</p> <p>(9) Der Erörterungstermin kann bereits in der Bekanntmachung nach § 73 Abs. 5 Satz 2 bestimmt werden.</p>
--	---

## **6 Zuständige Behörden für Planfeststellung in Hessen**

### **6.1 Vorhabenträger**

Über die allgemeinen Regeln zum Planfeststellungsverfahren hinaus gelten für Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen besondere Regelungen. Dadurch unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens für jeden Straßentyp in einzelnen Punkten. Unterschiede bestehen auch bei der Zuständigkeitsverteilung unter den am Verfahren beteiligten Behörden.

Für den Bau und die Unterhaltung der Autobahnen ist der Bund zuständig. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe hat der Bund für die Autobahnen die Autobahn GmbH eingerichtet. Die Autobahn GmbH ist als Träger der Straßenbaumaßnahmen mit der Planung, dem Bau und der Verwaltung der Autobahnen betraut. Bei Bundesstraßen, die in Hessen verlaufen, ist Hessen Mobil als obere Straßenbaubehörde des Landes der Träger von Straßenbaumaßnahmen. Bei Planung und Bau von Bundesstraßen handelt Hessen Mobil als Vorhabenträger nach Bundesrecht.

Für die Landesstraßen ist das Land Hessen Träger der Straßenbaulast. Hessen Mobil nimmt für das Land diese Aufgaben als obere Straßenbaubehörde wahr. Bei Planung und Bau von Landesstraßen handelt Hessen Mobil nach dem Hessischen Straßengesetz, also nach Landesrecht.

### **6.2 Planfeststellungsbehörde**

Sowohl für Autobahnvorhaben, als auch für Vorhaben an Bundes- und Landesstraßen ist die oberste Straßenbaubehörde des Landes Planfeststellungsbehörde. Das ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum.

### **6.3 Anhörungsbehörde**

Die Durchführung des Anhörungsverfahrens ist sowohl bei Autobahnen, als auch bei Bundes- und Landesstraßen die Aufgabe der Regierungspräsidien. Sie sind Anhörungsbehörde.

### **6.4 Handlungsempfehlung: Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zusammenlegen**

Grundsätzlich sollte das Auseinanderfallen von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde vermieden werden. Diejenigen Sachbearbeiter, die am Ende den Plan feststellen, sollten auch vorab die Anhörung durchführen. So können Zeiten reduziert werden, die ansonsten dafür gebraucht würden, dass Akten von einer zur anderen Behörde übermittelt werden und dass sich bislang unbeteiligte Sachbearbeiter neu in das Verfahren einlesen und eindenken müssen.

Für die Planfeststellung von Autobahnen und Bundesstraßen ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum als oberste Straßenbaubehörde in Hessen für die Planfeststellung zuständig. So regelt es das Bundesrecht. Eine davon abweichende Zuständigkeitsregelung im hessischen Landesrecht ist nicht möglich. Über das Landesrecht kann hinsichtlich der Planfeststellungsverfahren für Autobahnen nur

geregelt werden, welche Behörde Anhörungsbehörde ist. Die Durchführung des Anhörungsverfahrens ist Aufgabe der Regierungspräsidien. Sie sind Anhörungsbehörde. Deshalb sollte die über das Landesrecht geregelte Zuständigkeit der Anhörungsbehörde an das Bundesrecht angepasst werden. Anhörungsbehörde in Planfeststellungsverfahren für Autobahnen und Bundesstraßen sollte folglich das Ministerium sein.

Für Landesstraßen hingegen sollte beides – Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde – bei den Regierungspräsidien liegen. Innerhalb der jeweiligen Behörde sollten diejenigen Mitarbeiter für die Anhörung zuständig sein, die auch die Planfeststellungs-Entscheidung treffen. Konkret:

In § 35 des Hessischen Straßengesetzes (HStrG) sollte Absatz 2 wie folgt gefasst werden: „Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde für Bundesfernstraßen ist die oberste Straßenbaubehörde, für Landes- Kreis- und Gemeindestraßen das örtlich zuständige Regierungspräsidium.“

<b>§ 35 Abs. 2 HStrG bisher</b>	<b>§ 35 Abs. 2 HStrG neu</b>
Planfeststellungsbehörde für Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen ist die oberste Straßenbaubehörde, für Gemeindestraßen das örtlich zuständige Regierungspräsidium.	Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde für Bundesfernstraßen ist die oberste Straßenbaubehörde, für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen das örtlich zuständige Regierungspräsidium.

## **7 Umwelt- und Naturschutz**

### **7.1 Einleitung**

Wesentlicher Teil des Planfeststellungsverfahrens ist es, das geplante Vorhaben auf seine Verträglichkeit mit Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes zu prüfen und dort, wo möglich, in Einklang zu bringen. Die Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes ergeben sich primär aus europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben. Auf Landesebene werden diese Vorgaben allerdings stellenweise verschärft.

Zum Schutz von Boden, Wasser, Luft, Klima und Artenvielfalt geben die Gesetze vor, dass Straßen so zu planen und zu bauen sind, dass die damit verbundenen Eingriffe in die Umwelt so gering wie möglich gehalten werden.

### **7.2 Hessisches Naturschutzgesetz - Biototypen**

Das hessische Naturschutzgesetz schützt über das Bundesnaturschutzgesetz hinaus zwei zusätzliche Biototypen – Alleen, Dolinen und Erdfälle. Dolinen und Erdfälle sind Senken in der Erdoberfläche. Sie entstehen durch das Zusammenbrechen von Hohlräumen im Untergrund. Diese Hohlräume bilden sich durch Auflösung von wasserlöslichen Gesteinen wie Kalk, Salz oder Gips oder durch Ausspülung von Lockergestein.<sup>8</sup>

Bauliche Eingriffe in die so geschützten Biotope sind grundsätzlich verboten, wobei Ausnahmen zugelassen werden können. Ausnahmen bedürfen eines vorherigen Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens, das selbst auch Zeit in Anspruch nimmt.

### **7.3 Naturschutzbeiräte**

In Hessen wurden mit dem Hessischen Naturschutzgesetz Naturschutzbeiräte eingerichtet. Die Naturschutzbeiräte sind als unabhängige Gremien mit ausschließlicher Beratungsfunktion bei der Obersten und den Unteren Naturschutzbehörden eingerichtet. Sie sind von der Naturschutzbehörde, bei der sie gebildet sind, über grundsätzliche Angelegenheiten des Naturschutzes rechtzeitig zu unterrichten. Das Beteiligungsverfahren umfasst unter anderem die Beratung der Obersten und Unteren Naturschutzbehörden.

Die Naturschutzbehörde unterrichtet über grundsätzliche Angelegenheiten des Naturschutzes, insbesondere über die Vorbereitung von Rechtsverordnungen, Planungen und Planfeststellungen, bei denen die Naturschutzbehörde mitwirkt sowie für das gesamte Kreis- oder Stadtgebiet bedeutende Vorgänge, bei denen die Untere Naturschutzbehörde eine Entscheidungs- oder Mitwirkungsbefugnis hat.

### **7.4 Umwelt- und Naturschutzgutachten**

Über die Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes sowie über die Intensität der Eingriffe und deren Verträglichkeit sind nach den Umwelt- und Naturschutzvorgaben in der Regel umfangreiche Gutachten zu erstellen – individuell für jedes einzelne Vorhaben. Damit verbunden ist für jede Gutachtenerstellung die umfangreiche und zeitintensive Ermittlung des Sachverhalts, der Anforderungen sowie der Auswirkungen.

---

<sup>8</sup> HLNUG, Homepage, <https://www.hlnug.de/themen/geologie/georisiko-und-ingenieurgeologie/erdfaelle-und-senkungsmulden-verkarstung-subrosion>, abgerufen am 21.02.2024

## 7.5 Handlungsempfehlungen

### 7.5.1 Biotoptypen aus hessischem Naturschutzgesetz streichen und Ausnahmen leichter zulassen

Alleen, Dolinen und Erdfälle sollten als geschützte Biotoptypen aus dem Hessischen Naturschutzgesetz gestrichen werden.

Außerdem sollte das Erfordernis nach § 25 Abs. 4 HNatG, wonach Ausnahmen vom Biotopschutz nur im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde erteilt werden können, gelockert werden. Die Planfeststellungsbehörde sollte die Möglichkeit bekommen, auch ohne das Einvernehmen der Naturschutzbehörde eine Ausnahme zu erteilen. Ausreichend sollte sein, dass die Naturschutzbehörde angehört wurde.

Es ist nicht erkennbar, weshalb in Hessen diese Biotoptypen einen besonderen Schutz erfahren, der über den Schutz hinausgeht, den der Bundesgesetzgeber vorsieht. Um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, sind auch materielle Anforderungen an die Straßenbauvorhaben zu reduzieren.

Konkret:

In § 25 Abs. 1 HNatG sollten in Ziffer 1 die Wörter „Alleen und“ sowie Ziffer 4 ersatzlos gestrichen werden. In Abs. 4 sollte der Halbsatz „...“, soweit diese Entscheidung im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde getroffen wurde“ ersatzlos gestrichen werden.

§ 25 HNatG bisher	
<p>(1) Gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 Abs. 2 Satz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes sind auch</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alleeen und einseitige Baumreihen an Straßenrändern,</li> <li>2. Streuobstwiesen,</li> <li>3. magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG, Steinriegel und Trockenmauern,</li> <li>4. Dolinen und Erdfälle.</li> </ol> <p>(2) Die Aufgabe der wirtschaftlichen Nutzung begründet keine Pflegepflicht des Eigentümers. Das Land Hessen steht in besonderer Verantwortung für die Erhaltung der gesetzlich geschützten Biotope, die sie durch Förderung wahrnimmt. Satz 1 steht der Durchführung von das Biotop erhaltenden Maßnahmen durch Dritte oder der Festsetzung dieser Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme nicht entgegen.</p>	<p>Gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 Abs. 2 Satz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes sind auch</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <del>Alleen und</del> Einseitige Baumreihen an Straßenrändern,</li> <li>2. Streuobstwiesen,</li> <li>3. magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG, Steinriegel und Trockenmauern.</li> <li>4. Dolinen und Erdfälle.</li> </ol> <p>(2) Die Aufgabe der wirtschaftlichen Nutzung begründet keine Pflegepflicht des Eigentümers. Das Land Hessen steht in besonderer Verantwortung für die Erhaltung der gesetzlich geschützten Biotope, die sie durch Förderung wahrnimmt. Satz 1 steht der Durchführung von das Biotop erhaltenden Maßnahmen durch Dritte oder der Festsetzung dieser Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme nicht entgegen.</p>

<p>(3) Abweichend von §§ 15 und 30 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes ist es zulässig, Maßnahmen durchzuführen, die in einem naturschutzbehördlichen Bewirtschaftungsplan für ein nationales Schutzgebiet oder für ein Gebiet des europäischen Netzes Natura 2000 zum Schutz von Arten oder Biotopen dargestellt sind.</p> <p>(4) Die Entscheidung über eine Ausnahme nach § 30 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes wird durch eine nach anderen Vorschriften erforderliche behördliche Genehmigung ersetzt, soweit diese Entscheidung im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde getroffen wurde.</p>	<p>(3) Abweichend von §§ 15 und 30 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes ist es zulässig, Maßnahmen durchzuführen, die in einem naturschutzbehördlichen Bewirtschaftungsplan für ein nationales Schutzgebiet oder für ein Gebiet des europäischen Netzes Natura 2000 zum Schutz von Arten oder Biotopen dargestellt sind.</p> <p>(4) Die Entscheidung über eine Ausnahme nach § 30 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes wird durch eine nach anderen Vorschriften erforderliche behördliche Genehmigung ersetzt, <del>soweit diese Entscheidung im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde getroffen wurde.</del></p>
---	--

### 7.5.2 Naturschutzbeiräte abschaffen

Auf der Grundlage des hessischen Naturschutzgesetzes eingerichtete Naturschutzbeiräte sollten abgeschafft werden.

Konkret:

§ 57 HNatG sollte ersatzlos gestrichen werden.

§ 57 HNatG bisher	
<p>(1) Bei der obersten Naturschutzbehörde, den oberen und den unteren Naturschutzbehörden werden unabhängige Naturschutzbeiräte gebildet.</p> <p>(2) Die Naturschutzbeiräte beraten und unterstützen die Naturschutzbehörden in allen Angelegenheiten des Naturschutzes. Sie können Anträge stellen und sind auf Verlangen anzuhören. Sie sind von der Naturschutzbehörde, bei der sie gebildet sind, über Angelegenheiten des Naturschutzes rechtzeitig zu unterrichten. Dies gilt insbesondere für</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Satzungen,</li> <li>2. Planungen und Planfeststellungen nach anderen Rechtsvorschriften von überörtlicher Bedeutung, bei denen die Naturschutzbehörde mitwirkt, und</li> <li>3. bedeutsame Vorgänge, bei denen die Naturschutzbehörde eine Entscheidungs- oder Mitwirkungsbefugnis hat.</li> </ol>	<p>[Ersatzlos streichen]</p>

<p>(3) Naturschutzbeiräte sollen höchstens zwölf Mitglieder haben. Die Mitglieder des Beirats bei der obersten Naturschutzbehörde werden durch die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Ministerin oder den hierfür zuständigen Minister, die Mitglieder der Beiräte bei den oberen Naturschutzbehörden durch die Behördenleitung und die Mitglieder der Beiräte bei den unteren Naturschutzbehörden vom Kreis Ausschuss, in den Sonderstatus-Städten nach § 4a Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung vom Magistrat berufen. Mindestens acht der Beiratsmitglieder sollen auf Vorschlag der in § 26 Abs. 4 genannten Naturschutzvereinigungen berufen werden. Die Mitglieder der Beiräte sollen orts- und sachkundige Personen sein. Bedienstete derjenigen Behörden, bei denen der Beirat eingerichtet wird, können nicht berufen werden. Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre. Die Beiräte wählen aus ihrer Mitte die Vorsitzende oder den Vorsitzenden.</p> <p>(4) Die Beiräte können bis zu drei Beauftragte für örtliche oder sachliche Teilbereiche ihres Aufgabengebietes wählen. Wählt der Beirat Beauftragte, die nicht Mitglieder des Beirates sind, so werden diese mit Annahme der Wahl zu Mitgliedern. Soweit der Naturschutzbeirat im Einzelfall nichts anderes beschließt, vertreten die Beauftragten den Naturschutzbeirat in ihrem örtlichen oder sachlichen Zuständigkeitsbereich.</p> <p>(5) Die bei den unteren Naturschutzbehörden gebildeten Beiräte sind nach Maßgabe von Abs. 2 für den Zuständigkeitsbereich der Naturschutzbehörde, bei der sie gebildet sind, auch bei Entscheidungen zu beteiligen, die der Landrat oder die Landrätin in Wahrnehmung der Aufgaben Landwirtschaft und Landschaftspflege nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben in den Bereichen der Landwirtschaft, der Landschaftspflege, der Dorf- und Regionalentwicklung und des ländlichen Tou-</p>		
---	--	--

rismus trifft, soweit die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege berührt sind.	
---	--

### **7.5.3 Umwelt- /Naturschutzdatenkataster sowie Gutachtendatenbank einführen**

Unabhängig von der Pflicht zur Gutachtenerstellung, sollte es möglich sein, bei einem Vorhaben auf möglicherweise bereits für andere Gutachten bzw. Vorhaben gewonnene Erkenntnisse zurückgreifen zu können.

Im Landesrecht sollten Möglichkeiten geschaffen werden, Umwelt- und Naturschutzdaten in einem Kataster zu sammeln und abrufbar zu machen. Zudem sollten für ein Vorhaben einschlägige, bereits vorhandene Gutachten und Erkenntnisse nutzbar gemacht werden.

## **8 Auftragsverwaltung und Föderalismus**

### **8.1 Einleitung**

Für die Bundesstraßen in Hessen nimmt das Land die Straßenbaulast im Auftrag des Bundes – sog. Auftragsverwaltung. Inhaltlich umfasst die Straßenbaulast die Gesamtheit der mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Aufgaben der Länder beschränken sich dabei auf die sog. externe Straßenbaulast: Damit ist die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen gemeint. Der Bund bleibt Eigentümer, er trägt die Finanzierungslast und kann im Verhältnis zu den Ländern die Sachentscheidungen bei Bau und Unterhaltung der Straßen an sich ziehen.

Damit einhergehen umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen der Bundes- und der Landesverwaltung beim Bau von Bundesstraßen. Diese spielen sich hauptsächlich auf den Planungsstufen „Bedarfsplanung“, „Vorplanung“, „Entwurfsplanung“ ab, zeitlich also vor dem Planfeststellungsverfahren. Und sie betreffen neben den finanziellen Aspekten des Vorhabens auch die Sachentscheidungen zur konkreten Ausgestaltung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen.

### **8.2 Handlungsempfehlung: Reform der Auftragsverwaltung**

Gerade die erforderlichen Abstimmungsprozesse im Rahmen der Auftragsverwaltung führen bei vielen Bundesstraßenvorhaben zu massiven zeitlichen Verzögerungen.

Es sollte daher darauf hingewirkt werden, die Auftragsverwaltung grundlegend zu reformieren. Die Befugnisse der Länder sollten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beim Bau von Bundesstraßen im Innenverhältnis zum Bund viel größer sein. Nur in ganz besonderen Ausnahmefällen sollte der Bund in die Planungen und Umsetzungsmaßnahmen der Länder eingreifen dürfen.

### **Kontakt**

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände  
Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik  
Tobias Grün  
Referent für Verkehrs- und Logistikpolitik  
Tel: 069 95808-223, TGruen@vhu.de  
[www.vhu.de](http://www.vhu.de)