

**Ausschussvorlage WVA 21/12 – Teil 1**  
öffentlich vom 19.08.2025

**Öffentliche mündliche Anhörung  
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/2183**

**Stellungnahmen von Anzuhörenden**

**BAUINDUSTRIE**  
Hessen-Thüringen

BAUINDUSTRIE | Abraham-Lincoln-Str. 30 | 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
**Frau Schnier**  
**Frau Eisert**  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

**Per E-Mail:**  
[h.schnier@ltg.hessen.de](mailto:h.schnier@ltg.hessen.de)  
[m.eisert@ltg.hessen.de](mailto:m.eisert@ltg.hessen.de)

**Bauindustrieverband  
Hessen-Thüringen e.V.**  
Abraham-Lincoln-Straße 30  
65189 Wiesbaden  
Geschäftsstellen: Erfurt und Kassel  
Steuer-Nr. 040/224/02090  
USt-IdNr. DE210102415

**Kontakt**  
Telefon +49 611 97475-0  
Telefax +49 611 97475-75  
[info@bauindustrie-mitte.de](mailto:info@bauindustrie-mitte.de)  
[www.bauindustrie-mitte.de](http://www.bauindustrie-mitte.de)

Wiesbaden 09.07.2025

**Entwurf des Gesetzes der Fraktion der Freien Demokraten**  
**Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches**  
**Radwegebaubeschleunigungsgesetz**  
**Drucks. 21/2183**

**Unsere Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Schnier,  
sehr geehrter Frau Eisert,

wir, der Bauindustrieverband Hessen-Thüringen e.V., danken für Ihr Schreiben vom 24. Juni 2025 und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

Vorwegschicken möchten wir, dass wir uns als Verband schon seit geraumer Zeit für eine Beschleunigung von Baumaßnahmen einsetzen. Zu diesem Zweck sind wir bereits auf verschiedene politische Akteure in Hessen mit konkreten Vorschlägen zur Vereinfachung zugegangen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den Vorstoß der Fraktion der Freien Demokraten, mit welchem die Umsetzung von simplen, zugleich aber zügig wirkungsvollen Maßnahmen zur beschleunigten Realisierung von Radwegen vorgeschlagen wird.

Wir begrüßen die Anfügung des Absatzes 3 in § 9 des Hessischen Straßengesetzes. Mit der darin enthaltenen Ermächtigung zur Erstellung einer Liste mit prioritären, im überragenden öffentlichen Interesse stehenden Radwegen wird die Grundlage für eine zügige Umsetzung geschaffen.

**Bankverbindungen:**  
Commerzbank AG Frankfurt  
IBAN: DE74 5008 0000 0097 1960 00  
BIC: DRESDEFFXXX

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
IBAN: DE63 5105 0015 0555 0000 58  
BIC: NASSDE55XXX

Deutsche Bank AG  
IBAN: DE80 5507 0040 0053 3133 00  
BIC: DEUTDE5MXXX

**BAU\INDUSTRIE**

Ebenso begrüßen wir die vorgesehene Ergänzung des § 33 Abs. 1 des Hessischen Straßengesetzes um Satz 6. Dass ein Planfeststellungsverfahren nur in Ausnahmefällen erforderlich ist, reduziert den Verwaltungsaufwand erheblich. Gleiches gilt für die vorgesehene Ergänzung von § 33 Abs. 3 des Hessischen Straßengesetzes, wonach es einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nur dann bedarf, wenn die die Länge des Radwegs mehr als 10 Kilometer beträgt oder – sofern ein Natura-2000 Gebiet betroffen ist – die Planfeststellungsbehörde die Erforderlichkeit einer UVP feststellt. Auch dies verringert aus unserer Sicht den mit dem Bau eines Radweges einhergehenden Verwaltungsaufwand.

Gerne nehmen wir an der für den 28.08.2025 geplanten Sitzung teil, um unsere Stellungnahme noch einmal persönlich zu erläutern. An der Anhörung wird Herr Dr. Burkhard Siebert teilnehmen.

Gerne stehen wir Ihnen auch bei zukünftigen Gesetzesvorhaben und/oder -änderungen als Interessenvertreter der Bauindustrie zur Seite.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Burkhard Siebert  
Hauptgeschäftsführer

## Stellungnahme zum Vierten Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes - Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz

Von: Paul Fremer,

- Geschäftsführer Planungsgesellschaft RV-K mbH,
- stellvertretender Leiter des Arbeitskreis 2.5.1 *Fortschreibung Empfehlungen für Radverkehrsanlagen* der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)
- Mitglied im Arbeitsausschuss 2.5 *Radverkehr* der FGSV
- Mitglied im Arbeitsausschuss 2.2 *Landstraßen* der FGSV

### Stellungnahme

#### 1. Vorbemerkung:

Zu: Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Der Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen trägt immer auch zur Förderung der eigenständigen und selbstbestimmten Mobilität von Menschen mit Behinderungen bei.

#### 2. Allgemeine Bewertung

Der Gesetzentwurf enthält wesentliche Regelungen zur Beschleunigung von Planung und Bau von Radwegen in Hessen. Die vorgesehene Privilegierung solcher Vorhaben durch das überragende öffentliche Interesse sowie der Verzicht auf bestimmte Genehmigungsverfahren sind sachgerecht und notwendig.

#### 3. Naturschutzrechtliche Hemmnisse

Die vorgesehene Befreiung von der UVP-Pflicht bei Radwegen unter 10 km sowie die auf Schutzgebiete beschränkte Einzelfallprüfung sind ein Fortschritt. Dennoch bestehen aus Sicht der Praxis weiterhin unnötige Verfahrenshürden.

### Weitere Anregungen

#### a) Gleichstellung selbstständiger Radwege mit Verbindungsfunktion

Formulierungsvorschlag:

„Als im überragenden öffentlichen Interesse liegend sollten im Sinne des Hessischen Straßengesetzes auch selbstständige Radwege gelten, sofern sie dieselbe Verbindungsfunktion wie eine Landes- oder Kreisstraße erfüllen und eine fachlich fundierte Bedarfsprognose vorliegt.“

**Begründung:**

Gemäß den Grundsätzen von Bau und Betrieb von Radwegen an Bundesstraßen sowie den aktuellen Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ((Richtlinie für die Anlage von Landstraßen 2012, Empfehlungen für Radverkehrsanlagen 2010) können auch selbstständig geführte Radwege zu einer vollständigen Entflechtung des Radverkehrs von der Landstraße führen.

In den Fortschreibungen der entsprechenden Regelwerke (Richtlinie für die Anlage von Landstraßen 202x, Empfehlungen für Radverkehrsanlagen 202x) wird die Möglichkeit der selbstständigen Führung von Radwegen an Landstraßen der Entwurfsklassen 1 – 4 explizit erwähnt und im Vergleich zu den aktuellen Fassungen verstärkt.

Der Aus- und Neubau selbstständiger Radwege ist einfacher und schneller umsetzbar, wenn dieser auf bestehenden, sich in öffentlicher Hand befindlichen Wegeparzellen erfolgt. Ein zeitintensiver Grunderwerbsprozess entfällt.

Darüber hinaus entfällt bei selbstständig geführten Radwegen die konfliktbehaftete Übergangssituation an den Ortseingängen, an denen straßenbegleitende Radwege enden und Radfahrende in der Regel auf die Fahrbahn wechseln. Selbstständig geführte Radwege führen in der Regel über das Wohnstraßennetz (Tempo 30) in den Ort. Bauliche Maßnahmen (bspw. Mittelinsel) sind nicht erforderlich.

**b) Verzicht auf naturschutzrechtliche Genehmigungen**

Formulierungsvorschlag:

„Für den Ausbau bestehender unbefestigter selbstständiger Wege (z. B. Wirtschaftswege) zu Radwegen mit überörtlicher Verbindungsfunktion sowie für den Neubau straßenbegleitender unselbstständiger Radwege ist keine naturschutzrechtliche Genehmigung durch die untere Naturschutzbehörde erforderlich, sofern der Ausbau die aktuellen Standardmaße (Radweg 2,50 m, Wirtschaftsweg 3,50 m) nicht überschreitet.“

**Begründung:**

Derartige Vorhaben gehen mit minimalen ökologischen Eingriffen einher. In der Regel werden vorhandene Trassen genutzt und Versiegelungsgrade bleiben gering. Die naturschutzrechtliche Prüfung verursacht dennoch erhebliche Zeitverluste.

Eine Pflicht zu eventuellen Ausgleichsmaßnahmen entfällt damit.

**c) Wasserrechtliche Genehmigungspflicht**

Auch wasserrechtliche Genehmigungsverfahren führen in der Praxis häufig zu erheblichen Verzögerungen, obwohl i.d.R. keine relevanten Eingriffe in den Wasserhaushalt vorliegen.

Formulierungsvorschlag:

„Für den Bau straßenbegleitender Radwege mit einer Breite von 2,50 m sowie für den Ausbau vorhandener selbstständiger Wege (z. B. Wirtschaftswege) auf eine Breite von bis zu 3,50 m mit

Entwässerung über Böschungsschultern ist keine wasserrechtliche Genehmigung erforderlich, sofern keine wasserrechtlich geschützten Flächen (Überschwemmungsgebiete, Wasserschutzgebiete Zone I–II) betroffen sind.“

#### **Begründung:**

- Die genannten Ausbaumaße liegen unterhalb kritischer Schwellen für wasserwirtschaftliche Relevanz.
- Die gewählte Entwässerung über Böschungen entspricht dem natürlichen Abfluss ohne technische Eingriffe in Gewässer.
- Die Wasserdurchlässigkeit bestehender Wege mit Deckschichten ohne Bindemittel (wassergebundene Wegeoberfläche) ist nach kurzer Nutzung (ca. 1 Jahr – abhängig von der Nutzungsintensität) durch zunehmende Verdichtung (Pfützenbildung) nachteilig gegenüber einer Entwässerung über Böschungsschultern.
- Eine wasserrechtliche Prüfung in solchen Fällen ist unverhältnismäßig und führt zu unnötigen Zeitverlusten im Planungsprozess.

#### **Schlussfolgerung**

Das Ziel einer wesentlichen Planungsbeschleunigung wird nur erreicht, wenn nicht nur das Planrecht, sondern auch flankierende umweltrechtliche Verfahren beschleunigt oder vereinfacht werden. Die vorgeschlagenen Ergänzungen zu Naturschutz- und Wasserrecht schaffen Rechtssicherheit, Effizienz und gewährleisten durch die Begrenzung der Ausbaubreiten gleichzeitig eine weiterhin angemessene Umweltvorsorge.

Darüber hinaus entsteht durch den Neu- und Ausbau von Radwegen ein Anreiz zur Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel, die zu einem geringeren Ressourcenverbrauch führt.

Die Stärkung von selbstständigen Radwegen führt zu schnelleren Planungs- und Bauprozessen, da Grunderwerb in der Regel nicht erforderlich ist.

#### **Sonstiges**

1. Förderprozesse: Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind die Bewilligungsprozesse von Förderanträgen in Hessen immer noch lang. Förderanträge sollten laufend bearbeitet und schnellstmöglich bewilligt werden. Aktuell ist das Einreichen von Förderanträgen nur zu vier Stichtagen im Jahr möglich. Die Bearbeitung der Förderanträge erfolgt in den folgenden drei Monaten. Insbesondere Förderungen für die Planung von Radwegebauprojekten, deren Bedarf bereits in bestehenden Planunterlagen nachgewiesen ist, sollten unmittelbar genehmigt werden. Die Kosten für die Planung bzw. Förderung und die durch die Zeitverzögerung entstehenden Kosten durch Baukostensteigerung sind unverhältnismäßig.
2. Planung von „Landes-Radwegen“ durch Kommunen mittels Verwaltungsvereinbarung: Aufgrund fehlender Kapazitäten bei der Straßenbaubehörde Hessen Mobil können viele

Projekte nicht angegangen werden. Kommunen konnten die Planung in Abstimmung mit Hessen Mobil in der Vergangenheit übernehmen. Eine anschließende Kostenübernahme durch das Land Hessen wurde mittels einer Verwaltungsvereinbarung vertraglich festgehalten. Dieses Vorgehen wird seitens Hessen Mobil aktuell nicht mehr angeboten. Kommunen müssen in Vorleistung gehen, ohne dass die anschließende Kostenübernahme garantiert wird. Dies ist Kommunen aus haushalterischen / rechtlichen Gründen nicht möglich.



**HSGB**  
HESSISCHER STÄDTE-  
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

An den Vorsitzenden  
des Ausschusses für Wirtschaft, Energie,  
Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Referent Herr Grobba  
Abteilung 2.2  
Unser Zeichen MG/pm

Telefon 06108 6001-39  
Telefax 06108 6001-57  
E-Mail [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Ihr Zeichen P 2.4  
Ihre Nachricht vom

Datum: 29.07.2025

Vorab per Mail: [h.schnier@ltg.hessen.de](mailto:h.schnier@ltg.hessen.de); [m.eisert@ltg.hessen.de](mailto:m.eisert@ltg.hessen.de)

## **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum**

Sehr geehrte Herr Boddenberg,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfes der Fraktion der Freien Demokraten zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz.

Wir begrüßen, dass sich die Fraktion der Freien Demokraten dem Problem annimmt, dass der Radwegeausbau bei überörtlichen Verbindungsstraßen nach wie vor schleppend vorangeht. Insofern wird einer Umsetzung der in dem Entwurf vorgenommenen Maßnahmen dazu führen, dass rechtliche Hürden für den Radwegebau reduziert werden.

Die geplante Ergänzung des § 9 HStrG um den Radwegebau ins überragenden öffentlichen Interesse zu stellen, kann tatsächlich geeignet sein, naturschutzrechtliche Bedenken hinsichtlich einer Erweiterung von Straßenanlagen auszuräumen. Insofern halten wir diese Regelung für sinnvoll, auch wenn sie damit Steuerungs- und Beeinflussungsmöglichkeiten von Kommunen beschränken. Auf der anderen Seite dienen diese Radwege in

Hessischer Städte- und  
Gemeindebund e.V.  
Henri-Dunant-Str. 13  
D-63165 Mühlheim am Main  
Telefon 06108 6001-0  
Telefax 06108 6001-57

**BANKVERBINDUNG**  
Sparkasse Langen-Seligenstadt  
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31  
BIC: HELADEF1SLS  
Steuernummer: 044 224 00204

**PRÄSIDENT**  
Markus Röder  
**ERSTER VIZEPRÄSIDENT**  
Dr. Johannes Hanisch  
**VIZEPRÄSIDENT**  
Matthias Baaß

**GESCHÄFTSFÜHRER**  
Johannes Heger  
Dr. David Rauber  
Harald Semler

der Regel als Verbindungswege zwischen einzelnen Ortsteilen oder Kommunen, so dass ein beschleunigter Ausbau dem allgemeinen Verkehrsinteresse für eine Verkehrswende dient.

Die Ergänzung von § 21 Abs. 6 HStrG ist zwar gut gemeint, wird aber so nicht umzusetzen sein. Insbesondere werden die Kommunen in der Regel nicht selbst als Baulastträger für diese Wege auftreten, es sei denn es erfolgt eine umfassende Förderung des Wegebbaus durch das Land. In diesem Fall dürfte es jedoch zu keiner Interessenkollision mit dem Land Hessen kommen. Auf der anderen Seite muss der Straßenbaulastträger letztendlich beteiligt werden, da ein entsprechender Ausbau – ohne Mitwirkung des übergeordneten Straßenbaulastträgers - mit zukünftigen Straßenplanungen schnell in Kollision geraten kann. Insoweit wäre eine derartige Erweiterung der Rechte des untergeordneten Straßenbaulastträgers nicht zielführend.

Die Abänderung und Ergänzung des § 33 Abs. 1 HStrG wird dem Grunde nach von uns begrüßt, da damit klargestellt wird, dass der zusätzliche Bau von unselbständigen Radwegen entlang von klassifizierten Straßen keine Planfeststellung oder Plangenehmigung erfordert. Die Ergänzung von § 33 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 HStrG ist jedoch problematisch, da damit festgelegt wird, dass eine Plangenehmigung bzw. Planfeststellung nicht erforderlich ist, wenn die Fahrbahn nicht um eine Fahrbahn erweitert wird. Insbesondere bei der Veränderung von Ortsdurchfahrten kann jedoch durch eine Umgestaltung der Straße der Verkehr erheblich an die Wohnbebauung heranrücken, so dass im Einzelfall zu entscheiden ist, ob ein übergeordnetes Planungsverfahren erforderlich wird oder nicht. Insofern sehen wir eine derartige Änderung als kritisch an.

Die vorgeschlagene Ergänzung des § 33 Abs. 1 HStrG um den Satz 6 ist für uns nicht nachvollziehbar, da damit eine unbedingte Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverpflichtung titulierte wird, die in dieser Form nicht erforderlich ist und nach der Intention des Entwurfes auch nicht gewollt ist. Insofern lehnen wir eine derartige Ergänzung ab.

Die vorgeschlagene Ergänzung von § 33 Abs. 3 HStrG wird von unserer Seite begrüßt, da durch den Ausschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung für Radwege unter 10 KM Länge eine erhebliche Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens erreicht werden kann.

Die Ergänzung des § 36 a HStrG um einen Absatz 8, der es ermöglicht, bereits nach Ablauf der Einwendungsfrist das Verfahren der vorzeitigen Besitzeinweisung durchzuführen, halten wir für rechtlich bedenklich. In vorliegendem Fall ist nicht sichergestellt, dass Einwendungen Dritter unerheblich sind oder nicht, da zu diesem Zeitpunkt noch eine Beurteilung durch die Genehmigungsbehörde aussteht. Insofern besteht hier das Risiko einer erheblichen Verletzung von Eigentumsrechten Dritter. Insofern würden wir eine derartige Beschleunigungsnorm, die in Art. 14 GG eingreift, als zu weitreichend ansehen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten.

Bei der geplanten Anhörung am 28. August 2025 werden wir von Herrn Verwaltungsdirektor Grobba vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

  
Heger  
Geschäftsführer



Hessischer Industrie-  
und Handelskammertag

HIHK e. V. - Karl-Glässing-Straße 8 - 65183 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Frau Heike Schnier /  
Frau Martina Eisert  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail an:  
h.schnier@ltg.hessen.de  
m.eisert@ltg.hessen.de

## **Gesetzesentwurf der Fraktion der Freien Demokraten**

### **Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz**

14. August 2025

Unser Zeichen:  
IHKFfm/SP/AT/Gi/60/04/07

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung der Unterlagen zum Entwurf des Gesetzes und die Gelegenheit einer Stellungnahme. Diesem Angebot kommen wir gerne nach und übermitteln Ihnen mit diesem Schreiben unsere Anmerkungen.

Wir begrüßen grundsätzlich die Initiative, den Radwegeausbau auf Kreis- und Landesstraßen zu beschleunigen und die Planungs- und Genehmigungsprozesse zu verkürzen. Radwege zwischen Kommunen, gerade in ländlicheren Räumen, erhöhen die Erreichbarkeit von Unternehmen für Ihre Arbeitskräfte und steigern so die Attraktivität des Standortes. In einigen Fällen liegen Gewerbeflächen außerhalb geschlossener Ortschaften und sind bisher überhaupt nicht an das Radwegenetz angeschlossen. In diesen Fällen werden Unternehmen erstmals auch für Radfahrer erschlossen.

Die Einordnung von Radwegen als von „überragendem öffentlichen Interesse“ wie im § 9 Abs. 3 Ihres Entwurfes vorgeschlagen, halten wir im Kontext der Bedeutung dieser Einordnung für kritisch. Die Einstufung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen als von „überragendem öffentlichen Interesse“ dient der Priorisierung besonders relevanter Projekte, die zeitnah und für das Gesamtinteresse umgesetzt werden sollten. Diese Einstufung pauschal auf Radwege anzuwenden, schmälert die Bedeutung des Begriffes und der Vorhaben, die als von „überragendem öffentlichen Interesse“ eingestuft sind. Wir regen daher an, diese

Gemeinsam für Hessens  
Wirtschaft: Der HIHK koordiniert  
die landespolitischen Aktivitäten  
der zehn hessischen Industrie-  
und Handelskammern.

#### **Ihr Ansprechpartner:**

Dr. Alexander Theiss  
Tel. 069 2197-1332  
[a.theiss@frankfurt-main.ihk.de](mailto:a.theiss@frankfurt-main.ihk.de)

Hessischer Industrie- und  
Handelskammertag (HIHK) e. V.  
Karl-Glässing-Straße 8  
65183 Wiesbaden  
[info@ihk.de](mailto:info@ihk.de) | [www.ihk.de](http://www.ihk.de)

Präsidentin:  
Kirsten Schoder-Steinmüller

Geschäftsführer:  
Frank Aletter

Wiesbadener Volksbank eG  
IBAN DE05 5109 0000 0000 6539 00  
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

Amtsgericht Wiesbaden  
Register Nr.: VR 7167



Einstufung nicht pauschal für Radwege entlang von Kreis- und Landesstraßen zu nutzen.

Die Befreiung von Radwegen von der Zustimmung oder Genehmigung der zuständigen Straßenbaubehörde aufgrund der im Entwurf unter § 23 Abs. 6 vorgeschlagenen Kriterien kann zu einer Beschleunigung des Radwegeausbaus beitragen. Sie entlastet die zuständige Verwaltungseinrichtung und befreit den Baulastträger von zusätzlichen Anträgen. Wir begrüßen daher diesen Änderungsvorschlag.

Die Einrichtung von unselbstständigen Radwegen im vorliegenden Entwurf nicht als Änderung im Sinne des § 33 Abs. 1 einzustufen, und damit von einer Planfeststellung oder Plangenehmigung zu befreien, verkürzt die Genehmigungsdauer erheblich und ermöglicht eine beschleunigte Umsetzung dieser Radwege. Die unter Satz 6 ergänzten Ausnahmen, die ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung erforderlich machen, stellen einen verantwortungsvollen Umgang mit den genutzten Flächen, deren Eigentümern und deren Bedeutung für die Umwelt sicher. Wir begrüßen diesen Änderungsvorschlag.

Die vorgeschlagene Befreiung von Radwegen von einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 33 Abs. 3, insofern sie kein Natura-2000-Gebiet betreffen und eine Länge von weniger als zehn Kilometern vorweisen, mindert den bürokratischen Aufwand für den Baulastträger und die zuständige Behörde. Dies kann die Planung und den Bau von Radwegen in Hessen erleichtern und ist daher zu begrüßen.

Die in § 36a Abs. 8 formulierte Möglichkeit eines vorgezogenen Verfahrens zur vorzeitigen Besitzeinweisung sehen wir kritisch. Ohne Zweifel lässt sich die Umsetzung eines Radwegs beschleunigen, wenn parallel zur Planfeststellung bereits die vorzeitige Besitzeinweisung beantragt werden kann. Dies bedeutet jedoch auch, dass mögliche Stellungnahmen im Rahmen des Anhörungsverfahrens nicht ausreichend im Rahmen des Besitzeinweisungsverfahrens berücksichtigt werden können. Hier ist zu erwarten, dass es zu Anpassungen in den Plänen kommt, die den dann getroffenen Besitzeinweisungsbeschluss nichtig werden lassen. Ein Antrag auf vorzeitige Besitzeinweisung sollte an einen gültigen Planfeststellungsbeschluss bzw. eine gültige Plangenehmigung gebunden sein.

Grundsätzlich begrüßen wir die Initiative dieses Gesetzentwurfes zur Beschleunigung des Ausbaus des hessischen Radwegenetzes. Auch andere Infrastrukturmaßnahmen in unserem Land könnten von beschleunigten Genehmigungsverfahren und der Befreiung von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Planfeststellungsverfahren, profitieren. Wir regen daher an, die Planungs- und Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastruktur grundsätzlich zu beschleunigen und zu entbürokratisieren.



Hessischer Industrie-  
und Handelskammertag

Mit freundlichen Grüßen

Frank Aletter  
Geschäftsführer

Dr. Alexander Theiss  
Federführung Verkehr





Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Ausschuss für Wirtschaft, Energie,  
Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum  
Frau Ausschussgeschäftsführerin  
Heike Schnier  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 37

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: theis@hlt.de  
www.HLT.de

Datum: 15.08.2025  
Az. : Th/650.0; 797.2

**Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz, LT-Drs. 21/2183**

Ihr Schreiben vom 24. Juni 2025, Az: P 2.4  
Stellungnahme des Hessischen Landkreistags

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,  
sehr geehrte Frau Schnier,

wir bedanken uns für Ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns den Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes zur Stellungnahme übersandt haben. Auf Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder erklärt sich der Hessische Landkreistag hierzu wie folgt:

Gegen den Entwurf bestehen keine Bedenken.

Im Sinne einer Vereinfachung und Beschleunigung des bürokratischen Verfahrens, welches für den Neubau eines Radweges eingehalten werden muss, werden die vorgeschlagenen Änderungen begrüßt.

Ein einzelner Landkreis hat uns gegenüber in Teilen Bedenken geäußert, die wir Ihnen der Vollständigkeit halber zuleiten möchten. Dies stellt allerdings keine Position der hessischen Landkreise in ihrer Gesamtheit dar.

Der Landkreis schreibt zu § 33 Abs. 1a: *„Die Aussage, dass eine erhebliche Umgestaltung nicht vorliegt, wenn in einer Entfernung von bis zu 20 m, gemessen vom äußersten Rand der befestigten Fahrbahn ein unselbständiger Radweg errichtet werden soll, kann aus Sicht des Naturschutzes nicht mitgetragen werden. Ein Bereich von 20 m Tiefe kann viele naturschutzwertvolle Strukturen beinhalten, die es gilt in einem Verfahren zu betrachten. Eine Pauschale Freistellung in der nur noch Anforde-*

*runen an die Planung, vergleichbar mit Unterhaltungsarbeiten gestellt werden, missachtet ein anderes dem öffentlichen Interesse unterstehenden Recht, das Naturschutzrecht.*

*Die Prüfung des Wasserrechts bleibt im Hinblick auf eigenständige Erlaubnisse bei der Berührung von Gewässern oder der Betrachtung von Abflüssen bestehen. Eine Beschleunigung kann hier nicht erkannt werden.“*

Außerdem merkt er zu § 36a Abs. 8 neu an, dass eine Besitzeinweisung unmittelbar nach Ablauf der Einwendungsfrist das Risiko berge, dass nicht alle Einwendungen gesichtet wurden und deshalb von den betroffenen Grundstückseigentümern Widerspruch eingelegt werden würde; er empfiehlt daher einen Verzicht auf die vorzeitige Besitzeinweisung.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass fristbedingt noch keine Einbindung unserer Verbandsgremien möglich war. Diese Stellungnahme wird deshalb unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer möglicherweise anders lautenden Positionierung der Gremien des Hessischen Landkreistages abgegeben.

Da von uns im Rahmen der mündlichen Anhörung inhaltlich nichts beigetragen werden könnte, was über die vorstehende Positionierung hinausgeht, bitten wir um Verständnis, wenn wir im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung auf eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung verzichten.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Jutta Theis  
Referentin



A

K

H

AKH Bierstadter Straße 2 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft,  
Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum  
**Herr Michael Boddenberg**  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail: [h.schnier@ltg.hessen](mailto:h.schnier@ltg.hessen)  
[m.eisert@ltg.hessen.de](mailto:m.eisert@ltg.hessen.de)

15. August 2025

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses zum  
Gesetzesentwurf der Fraktion der Freien Demokraten  
Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches  
Radwegebaubeschleunigungsgesetz**

**Präsident**

Gerhard Greiner  
T. 0611 17 38 27  
[praesident.greiner@akh.de](mailto:praesident.greiner@akh.de)

Sehr geehrter Herr Boddenberg,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzesentwurf.

Da der Gesetzesentwurf den Bereich der Verkehrsplanung betrifft und dies nicht zum unmittelbaren Kompetenzbereich der durch uns vertretenen Fachrichtung zählt, möchte die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen (AKH) in diesem Fall von einer Stellungnahme absehen.

Gleichwohl bitten wir Sie, die AKH weiterhin im Verteiler der Anzuhörenden zu führen.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Greiner



Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern ·  
Postfach 2960 · 65019 Wiesbaden

Herrn Michael Boddenberg  
Frau Heike Schnier  
Hessischer Landtag  
Ausschuss für Wirtschaft, Energie,  
Wirtschaft, Wohnen und Ländlicher Raum  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

### **Stellungnahme zum Vierten Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes - Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz**

Sehr geehrter Herr Boddenberg,  
sehr geehrte Frau Schnier,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu dürfen. Das Ziel der Landesregierung, durch gezielte Maßnahmen Bürokratie zu reduzieren, begrüßen wir ausdrücklich. Dennoch möchten wir darauf hinweisen, dass vereinfachte Verfahren nicht zulasten des Beteiligungsrechts von Betrieben in Planverfahren gehen dürfen.

#### **§ 33 Planfeststellung**

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass für unselbstständige Radwege bis zu 20 Meter Entfernung von der äußersten Fahrbahnkante auf Landes- und Kreisstraßen kein Planfeststellungsverfahren mehr erforderlich ist. Dies hätte zur Folge, dass betroffene Betriebe zwar beteiligt werden, Art und Umfang der Beteiligung jedoch erheblich zu Nachteilen der betroffenen Betriebe eingeschränkt würde.

Ein Planfeststellungsverfahren dient nicht nur der rechtlichen Absicherung, sondern der abgestimmten Entwicklung infrastruktureller Maßnahmen. Es gewährleistet, dass Zielkonflikte frühzeitig erkannt und diskutiert werden können und damit die Anforderungen aller relevanten Akteure einbezogen werden. Bei Radwegvorhaben, die einen erheblichen Einfluss auf die Straßenquerschnitte haben, bestehen Anforderungen aus Handwerk, Logistik und ÖPNV, die bei den Planungsvorhaben mit einbezogen werden müssen. Gerade große Fahrzeuge, wie sie im Handwerk für die Ausübung ihrer Dienstleistungen üblich sind, benötigen ausreichend Straßenraum.

Bei den bereits heute schmalen Landes- und Kreisstraßen, bei denen keine unselbstständigen Radwege innerhalb der 20 Meter von der äußersten Fahrbahnkante erreicht werden können, wird es zu einer erheblichen Fahr-

15. August 2025

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: VOR-56605-V1T1C0

Ansprechpartner:  
Henriette Seilberger  
Telefon 0611 136-163  
Telefax 0611 136-8163  
henriette.seilberger@hwk-wiesbaden.de

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen  
Handwerkskammern –  
Die Dachorganisation der drei  
hessischen Handwerkskammern  
Frankfurt-Rhein-Main, Kassel und Wiesbaden.

Hausanschrift:  
Bierstadter Straße 45  
65189 Wiesbaden  
info@handwerk-hessen.de  
www.handwerk-hessen.de

Präsident:  
Frank Dittmar  
Geschäftsführer:  
komm. Dr. Christoph Gelking

Wiesbadener Volksbank  
IBAN DE20 5109 0000 0000 2472 00  
BIC (Swift-Code) WIBADE5W



bahnverengung kommen, die unweigerlich zu vermehrten Ausweichmanövern des Verkehrs führen. Für den Wirtschaftsverkehr entstehen dadurch erhebliche Zeit- und Kostenbelastungen durch Umwege, Staus und erschwerte Zufahrten, insbesondere bei der An- und Abfahrt größerer Fahrzeuge. Hierbei wird eben nicht nur der Verkehrsfluss behindert, sondern auch das ursprüngliche Ziel des Radverkehrsschutzes konterkariert.

#### **Funktionsverluste des innerörtlichen Straßenraums**

Insbesondere innerorts und in Gewerbegebieten ist der Straßenraum durch eine hohe Nutzungskonkurrenz geprägt. In der Praxis zeigt sich, dass der Ausbau von Radwegen häufig zulasten der Fahrbahnbreite und der Parkmöglichkeiten erfolgt, da Fußgängerwege zu wenig Platz für einen unselbstständigen Fahrradweg bereitstellen. Dies beeinträchtigt die Funktionalität handwerklicher Betriebe erheblich: Handwerker finden keine Stellplätze an Baustellen und Kunden erreichen ihre Ladengeschäfte nicht mehr, Lieferanten können nur erschwert Gewerbebetriebe beliefern. Ebenso gelangen Pendler nur mit großem Zeitaufwand zu ihren Arbeitsorten.

Der Ausbau der Radinfrastruktur darf daher nicht zu einer einseitigen Veränderung anderer Verkehrsteilnehmer führen. Vielmehr bedarf es eines ausgewogenen, verhältnismäßigen Flächenmanagements, das die strukturelle Funktionsfähigkeit aller Verkehrsarten sicherstellt.

#### **Radverkehrsförderung wichtig im ländlichen Raum**

Wir unterstützen das Ziel, die Sicherheit von Radfahrenden zu erhöhen. Insbesondere im ländlichen Raum stellt eine verbesserte Radinfrastruktur einen Standortvorteil dar, sowohl für die Betriebe als auch für deren Beschäftigte und Auszubildende. Viele Handwerksbetriebe fördern bereits heute die Nutzung nachhaltiger Mobilität, beispielsweise durch Rad-Leasing-Angebote und kostenfreie Ladepunkte für E-Bikes.

Selbstständige Radwege können hierbei einen echten Sicherheitsgewinn darstellen. Zudem stärkt eine bessere Radverkehrsanbindung die Fachkräftesicherung, insbesondere für Auszubildende und Pendelnde in strukturschwachen Regionen. Insofern begrüßen wir den Vorstoß grundsätzlich.

Mit freundlichen Grüßen

Frank Dittmar  
Präsident



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft,  
Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichem Raum  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail an: [h.schnier@ltg.hessen.de](mailto:h.schnier@ltg.hessen.de)  
[m.eisert@ltg.hessen.de](mailto:m.eisert@ltg.hessen.de)

## **Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz– Drucks. 21/2183**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g.  
Gesetzentwurf.

Der Gesetzentwurf stellt das überragende öffentliche Interesse  
des Baus unselbständiger Radwege an Landes- und Kreisstraßen  
fest, regelt den Verzicht auf Planfeststellungs- oder  
Plangenehmigungsverfahren sowie auf  
Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) bei bestimmten Projekten.  
Ergänzend sollen ein vorzeitiger Baubeginn oder eine vorzeitige  
Besitzeinweisung dazu beitragen, die Verfahren zu vereinfachen.

Grundsätzlich unterstützen wir Initiativen zur Beschleunigung des  
Radwegeausbaus. Denn aus Sicht des Hessischen Städtetages  
zählt der Radverkehr zu den bedeutenden Faktoren, um

Ihre Nachricht vom:  
24.06.2025

Ihr Zeichen:  
P 2.4

Unser Zeichen:  
TA 110.00 Sw/in

Durchwahl:  
0611/1702-24

E-Mail:  
[schweitzer@hess-staedtetag.de](mailto:schweitzer@hess-staedtetag.de)

Datum:  
18.08.2025

Stellungnahme Nr.:  
064-2025

Verband der kreisfreien und  
kreisangehöriger Städte im  
Land Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

[posteingang@hess-staedtetag.de](mailto:posteingang@hess-staedtetag.de)  
[www.hess-staedtetag.de](http://www.hess-staedtetag.de)

maßgebliche Erfolge im Sinne nachhaltiger Mobilität zu erreichen und die Lebensqualität in den Städten zu verbessern.

Die Städte wollen die Radverkehrsinfrastruktur konsequent und zeitnah ausbauen und modernisieren. Hierfür benötigen sie neben den rechtlichen Voraussetzungen auch die entsprechenden Mittel von Land und Bund.

Die Förderprogramme sind dabei so zu erweitern, dass auch die personellen Ressourcen der Kommunen und der Betrieb der Radverkehrsinfrastruktur förderfähig werden.

Denn nur mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen kann der Radwegeausbau tatsächlich gelingen. Es bedarf ausreichender personeller Kapazitäten in den zuständigen Behörden, insbesondere auf kommunaler Ebene, sowie klarer Zuständigkeiten und Fachkompetenz im Bereich der Radverkehrsplanung. Ebenso wichtig sind verlässliche finanzielle Mittel für Planung, Bau und Unterhalt der Infrastruktur.

Ob darüber hinaus der im Gesetzentwurf vorgesehene Verzicht auf Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren bei unseren Mitgliedern Zustimmung findet, können wir derzeit nicht mit Sicherheit sagen. Wegen der Ferienzeit konnten wir keinen Gremienbeschluss zu dem Gesetzentwurf einholen.

Aus Sicht der Geschäftsstelle des Hessischen Städtetages kann die Reduzierung von Verfahrensschritten dazu beitragen, den Radwegeausbau zügiger und schlanker auszuführen. Dennoch erscheint es auch wichtig, Umweltbelange und Beteiligungsmöglichkeiten auch bei beschleunigten Verfahren in einem gewissen Maß weiter zu berücksichtigen.

### **Zu § 9 Abs. 3 HStrG**

Nach § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs liegt der Bau unzuständiger Radwege an Landes- und Kreisstraßen im überragenden öffentlichen Interesse.

Die gesetzliche Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses am Radwegbau stellt ein wichtiges Signal dar: Sie stärkt die politische Priorität für den Radverkehr und schafft klare Rahmenbedingungen für eine zügige Umsetzung von Projekten.

Eine Mitgliedstadt stellt die Frage, was mit selbständigen Radwegen ist, die als Ausweichmöglichkeit bei der Routenfindung für Landes- und Kreisstraßen dienen könnten oder Bestandteil des Radwegenetzes bilden.

### **Zu § 33**

Nach § 33 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs liegt eine Änderung vor, wenn eine Straße in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.

Die Formulierung „in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet“ scheint aus Praxissicht zu unbestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Sandra Schweitzer  
Referatsleiterin



# Schriftliche Stellungnahme Radwegebaubeschleunigungsgesetz

Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf  
Drucks. 21/2183

Erstellt von

Dr. Olaf Dilling, Rechtsanwalt  
re|Rechtsanwälte PartGmbH

für den

Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen  
des Hessischen Landtags

18. August 2025



## Inhalt

|      |                                                                                |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Vorbemerkung.....                                                              | 3  |
| II.  | Rechtliche Beurteilung des Gesetzesentwurfs zur Radwegebaubeschleunigung ..... | 4  |
| 1.   | Gesetzliche Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses .....        | 4  |
| a.   | Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Vorschriften .....                       | 4  |
| b.   | Reformvorschlag im Gesetzesentwurf .....                                       | 5  |
| c.   | Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts .....         | 5  |
| (1)  | Eingriff in bundesrechtliche Kompetenzen .....                                 | 6  |
| (2)  | Vereinbarkeit mit sonstigem Verfassungsrecht .....                             | 6  |
| d.   | Fazit .....                                                                    | 8  |
| 2.   | Kein Zustimmungs- oder Genehmigungserfordernis nach § 23 HStrG .....           | 8  |
| a.   | Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen .....                         | 8  |
| b.   | Reformvorschlag im Gesetzesentwurf .....                                       | 9  |
| c.   | Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts .....         | 9  |
| d.   | Fazit .....                                                                    | 10 |
| 3.   | Entfallen des Planfeststellungsverfahrens .....                                | 10 |
| a.   | Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen .....                         | 10 |
| b.   | Reformvorschlag im Gesetzesentwurf .....                                       | 11 |
| c.   | Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts .....         | 12 |
| d.   | Fazit .....                                                                    | 13 |
| 4.   | Befreiung des Radwegebaus von der UVP-Pflicht .....                            | 13 |
| a.   | Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen .....                         | 13 |
| b.   | Reformvorschlag im Gesetzesentwurf .....                                       | 14 |
| c.   | Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts .....         | 15 |
| d.   | Fazit .....                                                                    | 17 |
| 5.   | Vorzeitige Besitzeinweisung .....                                              | 18 |
| a.   | Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen .....                         | 18 |
| b.   | Reformvorschlag im Gesetzesentwurf .....                                       | 18 |
| c.   | Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts .....         | 19 |
| d.   | Fazit .....                                                                    | 20 |
| III. | Zusammenfassung und Ergebnis .....                                             | 21 |

## **I. Vorbemerkung**

Aktuell werden Bau und Planung von Radwegen nicht mit der Priorität vorangetrieben, die ihnen angesichts ihrer positiven Auswirkungen für den Klimaschutz, die Sicherheit des Verkehrs und die Teilhabe von nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmenden zusteht. Insbesondere für Kinder, Jugendliche und andere Menschen ohne Fahrerlaubnis bietet sichere Fahrradinfrastruktur gerade im ländlichen Raum die einzige Möglichkeit für eigenständige Mobilität. Ohne Fahrradwege ist das Fahren mit dem Fahrrad mit besonderen Risiken verbunden. So kommt es auf Landstraßen immer wieder zu schweren Verkehrsunfällen unter Beteiligung von Fahrradfahrenden mit steigender Tendenz in den letzten Jahren. Knapp die Hälfte der getöteten Radfahrenden sterben bundesweit außerorts.

Dabei ereignen sich ein Großteil der schweren Unfälle im Längsverkehr bei Überholvorgängen ohne ausreichenden Sicherheitsabstand. Fahrradwege bieten daher außerorts einen erheblichen und objektiv darstellbaren Sicherheitsvorteil.

Die mit dem Mischverkehr auf Landstraßen verbundenen Gefahren führen zudem dazu, dass viele Menschen vom Fahren mit dem Fahrrad abgehalten werden, so dass mögliche Potentiale klimafreundlicher Mobilität nicht ausgeschöpft werden. Durch die Verbreitung von Pedelecs hat sich das Potential des Fahrradverkehrs auf dem Land erheblich erhöht.

Die Möglichkeiten, den Bau von Infrastruktur zu priorisieren und zu beschleunigen, können helfen, die Potentiale besser auszuschöpfen. Dies zeigt der auf Bundesebene 2023 beschlossene Beschleunigungspakt für Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich. Entsprechende Regelungen in § 14d UVPG für Bundesstraßen sowie in einigen anderen Bundesländern zeigen, dass eine Priorisierung und Beschleunigung auch für den Radverkehr möglich ist. So bedarf der Bau eines unselbständigen Radweges bis zehn Kilometern an Bundesstraßen grundsätzlich keiner Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

Radwege an Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen oder selbständige Radwege konnten in Hessen davon bisher nicht profitieren. Aktuell gibt es über 150 Radwegebauprojekte an Landesstraßen, die noch nicht realisiert wurden. Den Verzögerungen könnte ein Gesetzesentwurf entgegenwirken, der von der FDP-Fraktion als „Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes — Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz“ am 08.05.2025 (Drs. 21/2183) in den Landtag eingebracht wurde.

## **II. Rechtliche Beurteilung des Gesetzesentwurfs zur Radwegebaubeschleunigung**

Im Folgenden wird zu dem Gesetzesentwurf zur Radwegebaubeschleunigung rechtlich Stellung genommen. Durch den Entwurf soll das Hessische Straßengesetz (HStrG) geändert werden, denn die Planung und der Bau von Radwegen in Hessen richtet sich nach Hessischem Straßenrecht, soweit nicht wie bei Radwegen an Bundesstraßen das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) anwendbar ist.

Die Änderungsvorschläge beinhalten im Wesentlichen fünf Punkte:

- die gesetzliche Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses (1),
- Verzicht auf das Genehmigungserfordernis nach § 23 HStrG (2),
- den Verzicht auf Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren (3) sowie
- auf Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) bei bestimmten Projekten (4) und
- vorzeitiger Baubeginn oder eine vorzeitige Besitzeinweisung (5).

### **1. Gesetzliche Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses**

#### **a. Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Vorschriften**

Als Teil des Beschleunigungspaktes wurde auf Bundesebene für die Infrastruktur verschiedener Verkehrsträger festgelegt, dass bestimmten Infrastrukturprojekten ein überragendes öffentliches Interesse zukommt. So wird dies etwa in § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) für bestimmte in Anlage 2 zum Gesetz aufgelistete konkrete Projekte zugesprochen, ebenso in § 23 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz. Ähnliche Regelungen finden sich auch im Bereich der erneuerbaren Energien, etwa in § 2 Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG), im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), im Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) und im Flüssigerdgasgesetz (LNGG). Für erneuerbare Energien wird das überragende öffentliche Interesse allgemein für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen sowie der dazugehörigen Nebenanlagen angenommen. Dabei sollen erneuerbare Energien als vorrangiger Belang in Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.

Gerade was die Planung von Solaranlagen entlang von Straßen angeht, ist es vor diesem Hintergrund sinnvoll, Waffengleichheit zwischen den Belangen der erneuerbaren Energien und des Radverkehrs herzustellen. Ansonsten droht, dass straßenbegleitende Radwege aufgrund geplanter oder bereits bestehender Solaranlagen nicht gebaut werden können. Dies

ist nicht nur nachteilig für die Förderung klimafreundlicher Mobilität, sondern auch für die Verkehrssicherheit, so dass die Verwirklichung von gleich zwei wichtigen Verfassungsgütern betroffen ist: Leben und Gesundheit sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, die sich über den Klimaschutz unmittelbar auf die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen auswirken. Weiterhin geht es auch um Teilhabe an selbständiger Mobilität von Kindern, Jugendlichen und anderen Menschen ohne Fahrerlaubnis oder eigenen Pkw.

#### **b. Reformvorschlag im Gesetzesentwurf**

Nach dem Vorbild von § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz soll der Ausbau von Kreis- und Landesstraßen „im überragenden öffentlichen Interesse“ liegen, soweit Radwege gebaut werden und diese der Verkehrssicherheit dienen. Dadurch soll die Planrechtfertigung und die Abwägung zugunsten des Radverkehrs erleichtert werden. Daher wird im oben genannten Gesetzesentwurf der § 9 Abs. 3 HStrG mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

*„(3) Der Bau unselbständiger Radwege an Landes- und Kreisstraßen liegt im überragenden öffentlichen Interesse, soweit sie der Verkehrssicherheit dienen und ihr Bedarf aufgrund einer fachlich fundierten Prognose festgestellt wurde. Die Landesregierung wird aufgrund der Voraussetzungen des Satzes 1 ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Liste der Radwege, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, zu erstellen und laufend fortzuschreiben.“*

Die Landesregierung müsste demnach aufgrund § 9 Absatz 3 HStrG im Nachgang zur Gesetzesänderung eine „Rechtsverordnung über den Bedarfsplan für die unselbständigen Radwege“ erlassen. Die Liste der Radwege, deren Bedarf festgestellt wurde, kann sich aus bereits geplanten Radwegen auf Landes- und Kreisebene zusammensetzen.

#### **c. Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts**

Der Reformvorschlag betrifft die Änderung von Landesrecht durch den hessischen Gesetzgeber und müsste mit höherrangigem Recht, insbesondere Bundes- und Europarecht vereinbar sein. Da es um eine Änderung im Bereich des Straßenrechts geht, ist ein Verstoß gegen einfachgesetzliches Bundesrecht erst einmal nicht ersichtlich, da das Straßenrecht im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt.

Allerdings ist auch eine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der darin begründeten Kompetenzordnung erforderlich.

### **(1) Eingriff in bundesrechtliche Kompetenzen**

Für das Straßen- und Wegerecht haben gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungskompetenz.

Es werden jedoch durch die Festlegung der Radwegeplanung als im „überragenden öffentlichen Interesse“ verschiedene weitere Rechtsmaterien berührt, die auch Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bzw. die konkurrierende Gesetzgebung betreffen. Insbesondere kommt dies gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 14, 22, 29 GG für Enteignung, für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr und für den Naturschutz und Landschaftspflege in Frage.

Was die Enteignung angeht, ist sie bereits jetzt in § 36 HStrG geregelt. Dies ist im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auch zulässig, da die Enteignung zugunsten des Baus von Landes- und Kreisstraßen nicht in Konkurrenz zur Zuständigkeit des Bundes tritt, der lediglich Straßen für den Fernverkehr betrifft. Die Kompetenz für Landstraßen des Fernverkehrs richtet sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Auch in diese würde durch die Regelung nicht eingegriffen. Die Regelung trifft das Naturschutzrecht nur am Rande, denn das überragende öffentliche Interesse ist ein Belang, der mit den Belangen des Naturschutzes abzuwägen ist. Daher handelt es sich gerade nicht um genuin naturschutzfachliche Belange. Entsprechendes gilt auch für andere, von der Abwägung berührte Rechtsmaterien, namentlich das Energierecht. Der Gesetzgeber hat bei der Priorisierung von Aufgaben des Klimaschutzes und der Abwägung mit Naturschutzbelangen einen weiten Einschätzungsspielraum (BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07, juris Rn. 15 f.; BVerwG, Urt. v. 09.07.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 391; vgl. auch Riese/Brennecke, Klimaschutz vs. Artenschutz, UWP 2021, S. 108 (111 und 117 f.).

Im Bereich des Naturschutzrechts sind gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG ohnehin abweichende Regeln auf Landesebene zulässig. Ein Eingriff in bundesrechtliche Kompetenzen liegt daher nicht vor.

### **(2) Vereinbarkeit mit sonstigem Verfassungsrecht**

Der Gesetzgeber kann einen Belang grundsätzlich als von „überragendem öffentlichem Interesse“ einstufen, ist dabei aber gem. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (vgl. etwa Brunner, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich zu BT-Drucksache 20/6879 vom 17.05.2023, S. 3). Zudem wird aus dem Willkürverbot in Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet, dass der Gesetzgeber einzelne öffentliche Interessen nicht im Widerspruch zur verfassungsmäßigen Ordnung über andere priorisieren solle (ebenfalls in diesem Zusammenhang Heß, Stellungnahme zu BT-Drucksache 20/6879, S. 8).

Wenn überhaupt eine Ungleichbehandlung von Verkehrsträgern vorliegt, dann ist bisher der Radverkehr eher zu kurz gekommen. Denn für den Schienenverkehr und beim Ausbau von Bundesfernstraßen wird schon jetzt angenommen, dass sie „im überragenden öffentlichen Interesse“ liegen. Obwohl der Radverkehr für den Klimaschutz sehr wichtig ist, ist er bisher nicht im Fokus der Genehmigungsbeschleunigung gewesen.

Gegen die Verwendung des Begriffs des „überragenden öffentlichen Interesses“ zugunsten der Planungsbeschleunigung von Infrastrukturvorhaben beim Straßenbau wurde zu Recht vorgebracht, dass in diesem Bereich weder eine Notsituation wie bei der Energie- oder Klimakrise besteht, noch hochrangige Verfassungsgüter wie Leib und Leben betroffen seien. Dennoch wurden durch den Gesetzgeber bislang verfassungsgerichtlich unbeanstandet die entsprechende Wertung vorgenommen (vgl. etwa zur Beschleunigungsgesetzgebung im Bereich der LNG-Infrastruktur Johanna Wolff, NdsVBl 2022, 361, 366 mwN; Stiftung Umweltenergierecht, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburg 2023, S. 6 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerwG, vgl. zuletzt Beschluss vom 18.12.2024 - BVerwG 11 VR 18.24, Rn. 3). Da der Radwegbau zugleich auf sehr direkte Weise dem Klimaschutz dient, dürfte es erst recht (in Sinne eines „*argumentum a fortiori*“) möglich sein, ihn über andere Belange oder zumindest gleichgewichtig zu priorisieren.

Denn der Bau von Radwegen lässt sich leichter mit hohen Verfassungsgütern rechtfertigen als der weitere Bau und Ausbau von Fernstraßen und Autobahnen. Der Bau von Radwegen dient unmittelbar dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit bzw. dem Gesundheitsschutz gemäß Art. 2 Abs. 2 GG. Zudem hilft er, auch im Verkehrsbereich den Klimaschutz umzusetzen gemäß Art 20a GG sowie den Verpflichtungen nachzukommen, die sich unter anderem aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. zum Klimaschutzgesetz).

Allerdings dient ein Fahrradweg an Landes- und Kreisstraßen nur dann dem Klimaschutz und der Verkehrssicherheit, wenn tatsächlich ein Bedarf besteht, so dass sich der Einsatz von Ressourcen über eine Nutzungsdauer von mehreren Jahren auszahlt. Daher soll auch der Bedarf in die Begründung des überragenden öffentlichen Interesses einfließen. Dies ist mit der Feststellung des Bedarfs und dem Verweis auf die in Form einer Rechtsverordnung zu erlassende Liste der Fall.

Die vorgeschlagene Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch die Landesregierung, um diese Liste von geplanten Radwegen im überragenden öffentlichen Interesse zu erstellen und fortzuschreiben, entspricht im Hinblick auf die Bestimmtheit von

Inhalt, Zweck und Ausmaß den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Insbesondere wird klar, welchem Ziel die Ermächtigung dienen soll, nach welchen Kriterien (Verkehrssicherheit und Bedarfsprognose) der Verordnungsgeber entscheiden soll und in welchem - begrenzten - Rahmen er dabei tätig werden kann.

#### **d. Fazit**

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Festschreibung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für den Radwegebau in Hessen verfassungs- und unionsrechtlich zulässig wäre.

### **2. Kein Zustimmungs- oder Genehmigungserfordernis nach § 23 HStrG**

Ein weiterer Reformvorschlag besteht in einer Ausnahme von Radwegen von Zustimmungs- und Genehmigungserfordernissen nach § 23 HStrG.

#### **a. Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen**

Für den Bau von Radwegen besteht in gewissen Fällen bisher ein Zustimmungs- oder Genehmigungserfordernis gemäß § 23 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HStrG. Diese müssen beim Straßenbauamt eingeholt werden, das für die jeweilige Landes- oder Kreisstraße zuständig ist, an der der Radweg verläuft.

Zwar ist ein Radweg, der entlang einer Landes- oder Kreisstraße führt, typischerweise dieser als unselbständiger Radweg und damit als Straßenbestandteil gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG zugeordnet. Dann wird er in Trägerschaft des Straßenbauamts dieser Straße gebaut, so dass sich eine Zustimmung oder Genehmigung erübrigt.

Dies ist aber nicht zwingend so. Denn es kommt durchaus vor, dass Radwege entlang einer Landes- und Kreisstraße von einem anderen als dem Straßenbaulastträger gebaut werden (näher dazu Diener, UPR 2019, 449, 452 f.). Dies ist dann der Fall, wenn ein Radweg:

- eigentlich einer anderen Straße als unselbständiger Radweg zugeordnet ist und an einer weiteren Straße z.B. zum Zweck der Querung nur innerhalb einer Teilstrecke in der 40-m-Zone verläuft, innerhalb der bauliche Anlagen nach § 23 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HStrG zustimmungsbedürftig sind
- an sich selbständig ist und nur mit einer Teilstrecke in der 40-m-Zone verläuft
- nur auf einem Teilabschnitt einer Landes- oder Kreisstraße entlang dieser verläuft, um innerhalb eines Kreises bzw. einer Gemeinde Gemeinden bzw. Ortsteile zu verbinden und nicht vom Straßenbaulastträger der Straße, sondern vom Kreis bzw. der Gemeinde gebaut wird.

Im letzteren Fall gebietet die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG, dass ein Bau des Radwegs auch möglich sein muss, wenn die jeweils übergeordnete Gebietseinheit, der Kreis, bzw. das Land, die Finanzierung verweigert.

Bereits jetzt gibt es im Fernstraßengesetz des Bundes bezüglich Solarenergie eine Ausnahme gemäß § 9 Abs 2c BFStrG. Danach gilt Abs 1 Satz 1 Nummer 1 (Anbauverbotszone) nicht für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Energie. Wenn es möglich ist, eine entsprechende Ausnahme für verkehrsfremde Zwecke zu gewähren, dürfte es erst recht möglich sein, sie für den Bau von Fahrradwegen einzuräumen, die aufgrund der ebenerdigen Gestaltung die Sichtverhältnisse nicht beeinträchtigen können.

#### **b. Reformvorschlag im Gesetzesentwurf**

Der Reformvorschlag sieht durch Änderung des Hessischen Straßengesetzes (HStrG) vor, dass der Bau eines Radwegs in der Anbauverbotszone nach § 23 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HStrG keiner Zustimmung oder Genehmigung des Straßenbaulastträgers bedarf. Dementsprechend soll in § 23 HStrG im Abs. 6 folgender neuer Satz 2 aufgenommen werden:

*„Eine Zustimmung oder Genehmigung der Straßenbaubehörde ist für den Bau von selbständigen oder unselbständigen Radwegen eines weiteren Baulastträgers innerhalb der Zone nach Abs. 2 nicht erforderlich.“*

#### **c. Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts**

Eine entsprechende Regelung ist mit höherrangigem Recht vereinbar, solange sie auf Anbauverbotszonen von Straßen beschränkt bleibt, bei denen der Straßenbaulastträger das Land Hessen oder ein Kreis oder eine Gemeinde des Landes ist. Dies ist bei der Aufnahme in § 23 HStrG gewährleistet, der sich nur auf Landes- und Kreisstraßen, nicht auf Bundesstraßen bezieht. Beim Bau von Radwegen durch Gemeinden oder Kreise an Bundesstraßen ist demnach weiterhin die Genehmigung oder Zustimmung des Trägers der Straßenbaulast zuständig.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG wird den Gemeinden die Selbstverwaltung in eigenen Angelegenheiten garantiert. Dies umfasst die Planungsautonomie insbesondere auch in Bezug auf den innerörtlichen Verkehr. Wenn es um Fahrradwege innerhalb der Gemeinde geht, die entlang von Landes- oder Kreisstraßen gebaut werden sollen, sollte Gemeinden auch auf Ebene des einfachen Rechts die Möglichkeit eingeräumt werden, dies zu tun.

Der Bau eines Radwegs steht dem Zweck der Regelung in § 23 HStrG im Übrigen auch nicht entgegen, da diese Regelung vor allem die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs auf der Straße sicherstellen soll. Dieser Zweck wird durch den Bau von Radwegen befördert.

#### **d. Fazit**

Die Ausnahme von Radwegen vom Zustimmungs- oder Genehmigungserfordernis nach § 23 Abs. 2 HStrG ist mit Bundesrecht vereinbar. Auch ein Verstoß gegen Europarecht ist nicht ersichtlich.

### **3. Entfallen des Planfeststellungsverfahrens**

Beim Bau von unselbständigen und selbständigen Radwegen oder bei der Ertüchtigung von Wirtschaftswegen als Radwege sind Planfeststellungsverfahren im Regelfall nicht notwendig. Sie sollen lediglich in zwei Fällen stattfinden: Erstens, wenn das Vorhaben nicht von einem Bebauungsplan umfasst ist *und* eine Enteignung erforderlich ist oder, zweitens, wenn das Vorhaben UVP-pflichtig ist.

#### **a. Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen**

Grundsätzlich ist in Hessen für den Bau und die Änderung von Landes- und Kreisstraßen nach § 33 Abs. 1 Satz 1 HessStrG die Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens vorgesehen, wenn nicht im Einzelfall entschieden wird, dass die Planfeststellung und Plangenehmigung entfällt. Für Gemeindestraßen ist weder eine Planfeststellung noch eine Plangenehmigung zwingend erforderlich, kann aber auf Antrag des Straßenbauträgers durchgeführt werden.

Nach geltender Rechtslage ist auch der Bau oder die Änderung von unselbständigen Radwegen an Landes- oder Kreisstraßen eine Änderung der Straße, so dass vorbehaltlich einer Einzelfallentscheidung ein Planfeststellungsverfahren bzw. eine Plangenehmigung erfolgen muss. Für den Bau selbständiger Radwege findet sich dagegen keine Regelung, die ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren vorsieht.

In den meisten anderen Flächenländern werden demgegenüber geringere Anforderungen an die Planung von unselbständigen Radwegen gestellt. Dies betrifft zwei Ebenen:

- Zunächst stellt sich auf der Tatbestandsebene die Frage, was überhaupt als eine im Rechtssinn erhebliche Änderung einer Straße angesehen wird. In manchen Straßengesetzen gibt es dazu Klarstellungen. Relevant für die Radverkehrsplanung ist insbesondere § 37 Abs. 1 Satz 2 des Straßengesetzes für Baden-Württemberg. Die Änderung einer Straße ist dort folgendermaßen legaldefiniert: „Eine Änderung liegt

*vor, wenn eine Landesstraße 1.) um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder 2.) in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.“* Dieselbe, bzw. eine ähnliche Definition findet sich in § 40 Abs. 4 StrWG SH und Art. 36 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG.

- Auf Ebene der Rechtsfolgen stellt sich die Frage, ob ein Planfeststellungsverfahren für die Planung selbständiger und unselbständiger Radwege tatsächlich zwingend ist. In vielen Ländern ist dies bei Radwegen unterhalb der Landesebene entweder optional, so etwa gemäß Art. 36 Abs. 5 BayStWG auf Antrag bei selbständigen Radwegen oder auf Fälle von Enteignung und UVP-Pflicht beschränkt, vgl. bezüglich Kreis- oder Gemeindestraßen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, vgl. § 45 Abs. 2 StrWG MV und § 40 Abs. 2 StrWG SH.

#### **b. Reformvorschlag im Gesetzesentwurf**

Das Hessische Straßenrecht stellt aktuell unverhältnismäßig hohe Anforderungen an die Planung von Radwegen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass für den Bau von neuen Gemeindestraßen ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren optional ist, für die Änderung einer Kreisstraße mit bereits planfestgestellter Trassenführung wegen des Baus eines straßenbegleitenden Radwegs aber regelmäßig vorgesehen ist.

Nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins, Baden-Württembergs und Bayerns soll nach § 33 Abs. 1 Satz 2 HStrG als neue Sätze 2 und 3 zunächst einmal klargestellt werden, was unter der Änderung einer Straße zu verstehen ist:

*“Eine Änderung liegt vor, wenn eine Straße*

*1. um einen durchgehenden Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder*

*2. in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.*

*Eine erhebliche Umgestaltung liegt nicht vor, wenn in einer Entfernung von bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, ein unselbständiger Radweg (im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG) errichtet werden soll.“*

Als neuer Satz 6 wird eingefügt:

*„Der Bau von Radwegen erfordert ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung, wenn nicht bereits ein Bebauungsplan existiert und Enteignungen vorzunehmen sind oder eine UVP-Pflicht besteht.“*

Aus Gründen der besseren Verständlichkeit könnte es sich empfehlen, wegen der Häufung mehrdeutiger logischer Junktoren („und“ / „oder“) hier ebenfalls eine Aufzählung einzufügen. Weiterhin wäre es möglich, die Planfeststellung auf relevante Streckenabschnitte zu beschränken:

*„Der Bau von Radwegen erfordert ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung, wenn für den jeweiligen Streckenabschnitt*

*1) nicht bereits ein Bebauungsplan existiert und Enteignungen vorzunehmen sind oder*

*2) eine UVP-Pflicht besteht.“*

Durch den Reformvorschlag wird in den meisten Fällen das Verfahren erheblich erleichtert und verkürzt: Die jeweiligen Straßenbaulastträger müssen das formal umständliche Planfeststellungsverfahren nicht mehr durchführen, wenn die Eigentumsverhältnisse klar sind und keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Ansonsten ist das Planfeststellungsverfahren weiterhin vorgesehen. Dadurch kann der Planungsprozess von den Vorteilen der Rechtsbeständigkeit und Planungssicherheit profitieren.

### **c. Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts**

Der Verzicht auf ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung ist vor dem Hintergrund des Bundes- und Europarechts für den Bau der meisten Radwege unbedenklich. Nötig ist das Planfeststellungsverfahren lediglich in Fällen, in denen gegen den Willen des Betroffenen in das private Eigentumsrecht eingegriffen wird oder in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Ansonsten könnte das Anhörungsrecht der von der Maßnahme Betroffenen verkürzt und gegen das rechtliche Gehör nach Art. 103 Abs. 1 i.V.m Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen werden.

Dadurch würden zugleich ihre Rechte aus dem Eigentum oder der verfassungsrechtlich geschützten Rechtsposition als Eigentümer gemäß Art. 14 GG oder als Umweltverband aus Art. 20a GG verletzt. Denn für die Verwirklichung der Grundrechte ist das Verwaltungsverfahren in Form des fachplanerischen Planfeststellungsrechts (oder alternativ eines Bauleitverfahrens) in gleich doppelter Hinsicht relevant (BVerwGE 94, 100, Rn. 58, mwN; BVerfGE 83, 130 (152)). Zum einen werden durch das einfachgesetzliche Verfahren Inhalt und

Schranken des Eigentums definiert, zum anderen soll die spezifische Ausgestaltung der Verfahren im Vorfeld der materiellen Entscheidung einen Grundrechtsschutz vermitteln.

Was die Umweltverträglichkeitsprüfung angeht, wäre sie grundsätzlich auch ohne Planfeststellungsverfahren möglich. Allerdings hat sich in der Praxis erwiesen, dass die Kombination von Planfeststellungsverfahren und UVP praktische Vorteile bietet.

#### **d. Fazit**

Der Verzicht auf Planfeststellungsverfahren beim Bau von selbständigen oder unselbständigen Radwegen ist – so wie aktuell auch beim Bau oder der Änderung von Gemeindestraßen – grundsätzlich rechtlich zulässig. Allerdings muss ein Planfeststellungsverfahren bei erforderlichen Enteignungen oder UVP-Pflichtigkeit weiterhin stattfinden, da es (alternativ zur Bauleitplanung im Innenbereich) notwendig ist, um Enteignungen rechtssicher vorzubereiten und weitere öffentliche Belange, namentlich den Natur- und Umweltschutz, bereits bei der Planung zu berücksichtigen.

#### **4. Befreiung des Radwegebaus von der UVP-Pflicht**

Auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sollte beim Bau von Radwegen verzichtet werden, soweit dies unionsrechtlich vertretbar ist. Dadurch lässt sich bei der Planung von Radwegen ganz erheblich Zeit sparen, wobei die Umweltauswirkungen von Radwegen sich ohnehin in Grenzen halten. Eine vergleichbare Regelung gibt es bereits in § 38 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 des Straßengesetzes von Brandenburg.

##### **a. Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen**

Bisher ergibt sich eine UVP-Pflicht für den Bau von Radwegen gem. § 33 Abs. 3 Satz 4 HStrG, wenn das geplante Vorhaben sich (a) auf Natura-2000-Gebiete, Natur- oder Wasserschutzgebiete auswirkt oder (b) auf einer Länge von mehr als 5 Kilometer einen Nationalpark, ein Biosphärenreservat oder einen Naturpark berührt oder (c) auf einer Länge von mehr als 10 Kilometer ein Landschaftsschutzgebiet berührt. Sogar für den Ausbau von Radwegen ist in diesen Fällen die Durchführung einer UVP erforderlich.

Dagegen ist in § 33 Abs. 3 Satz 3 HStrG geregelt, dass bei Änderung von Straßen die Planfeststellungsbehörde eine Einzelfallprüfung durchführt, ob eine UVP vorzunehmen ist. Darin liegt ein Wertungswiderspruch, der schwer nachvollziehbar ist. Denn es ist nicht ersichtlich, dass der Ausbau von Radwegen stärkere Umweltauswirkungen hat als die Änderung einer Straße, die auch für Kraftfahrzeuge gedacht ist. Immerhin sind für den Straßenbau weitere Fälle von UVP erforderlich, etwa bei der Querung von Wohngebieten oder Gebieten von historischer, kultureller oder archäologischer Bedeutung.

Allerdings ist anhand des Wortlauts unklar, ob sich die bisherigen Vorschriften zum Bau von Radwegen in § 33 Abs. 3 Satz 4 HStrG nur auf selbständige Radwege oder auch auf unselbständige Radwege beziehen. Denn unselbständige, also straßenbegleitende Radwege sind gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG Straßenbestandteil, so dass der Bau kein eigenständiges Infrastrukturprojekt ist, sondern die Änderung einer vorhandenen Straße nach § 33 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 HStrG. Dies würde aber zu der unbefriedigenden Konsequenz führen, dass bei unselbständigen Radwegen, obwohl sie aufgrund der Trassenbündelung an sich weniger zusätzliche Umweltauswirkungen haben, in mehr Fällen und bei niedrigeren Schwellenwerten UVP-Pflichtigkeit gegeben ist als bei selbständigen, beispielsweise touristischen Radwegen.

Die Sichtung vergleichbarer Regelungen zeigt, dass Hessen auch bezüglich der UVP-Pflicht vergleichsweise hohe Anforderungen an den Bau und die Änderung von Radwegen stellt:

- So schließt § 38 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 des Straßengesetzes von Brandenburg den Bau von Rad- und Gehwegen generell von der UVP-Pflicht aus
- Nach bayrischem Straßenrecht ist nur der Bau von Straßen und ihre Änderung durch Anbau weiterer Fahrstreifen erfasst, so dass der Bau eines Radweges ebenfalls nicht UVP-pflichtig sein dürfte, siehe Art. 37 BayStrWG
- Ähnlich ist es in Niedersachsen gemäß § 38 Abs. 1 NStrG sowie Anlage 1, Nr. 3 – 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVPG)
- In Nordrhein-Westfalen gibt es eine UVP-Pflicht für Radwege mit einer Länge über 6 km oder bei Betroffenheit von Schutzgebieten
- Bundesrechtlich ist in § 14d Abs. 1 UVPG geregelt, dass der Bau eines straßenbegleitenden Radwegs an Bundesstraßen keiner UVP bedarf, wenn seine Länge unter 10 km beträgt. Eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht ist nach Abs. 2 erforderlich, wenn durch die Baumaßnahme ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein kann.

#### **b. Reformvorschlag im Gesetzesentwurf**

Es ist sinnvoll, die UVP-Pflicht von selbständigen und unselbständigen Radwegen an die Erfordernisse der Radwege an Bundesstraßen laut § 14d Abs. 1 UVPG anzupassen. Dies ist im Gesetzesentwurf in § 33 Abs. 3 Satz 4 und 5 HStrG mit einer leichten Modifikation erfolgt:

*„Für den Bau oder den Ausbau eines selbständigen oder unselbständigen Radwegs bedarf es keiner Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn seine Länge unter 10 km beträgt. Kann*

*durch die Baumaßnahme ein Natura-2000 Gebiet betroffen sein, hat die Planfeststellungsbehörde im Einzelfall festzustellen, ob mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen und daher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.“*

Die Feststellung im Einzelfall entspricht dabei im Prinzip der Vorprüfung nach § 7 Abs. 1 oder 2 UVPG. Dies könnte durch einen entsprechenden ergänzenden Hinweis klargestellt werden.

### **c. Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts**

Die Ausnahme von bestimmten Projekten von der UVP-Pflicht müsste mit Europarecht vereinbar sein.

Die Vereinbarkeit des Verzichts auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit Europarecht richtet sich nach der UVP-Richtlinie. Pflichten für die Durchführung einer UVP ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 4 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (im Folgenden: UVP-RL).

Eine UVP ist nach Art. 4 Abs. 1 UVP-RL für Projekte des Anhangs I durchzuführen. Vom Anhang I ist jedoch nur der Bau von Autobahnen, Schnellstraßen und über 10 km langen vier- oder mehrspurigen Straßen umfasst. Das heißt, dass der Bau von Radwegen nicht grundsätzlich der UVP-Pflicht unterfällt.

Gemäß Art. 4 Abs. 2 UVP-RL bestimmen die Mitgliedstaaten, ob die in Anhang II aufgeführten Projekte einer UVP unterzogen werden müssen. Zu den dort aufgeführten Projekten zählen unter Nr. 10 „Infrastrukturprojekte“, Buchstabe e) auch „Straßen“ (roads). Rad- oder Fußwege sind dort dagegen nicht aufgeführt.

Es stellt sich insofern zunächst einmal die Frage, ob es sich bei Radwegen überhaupt um Straßen bzw. „roads“ im Sinne der UVP-Richtlinie handelt. Straßenrechtlich handelt es sich bei Radwegen auch um „öffentliche Straßen“ im weiteren Sinne. Denn gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 HStG gehören zu den öffentlichen Straßen auch Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

Straßenverkehrsrechtlich gibt es jedoch einen anderen Straßenbegriff. Zumindest in Deutschland wird zwischen Straßen, Fahrradstraßen (Zeichen 244) und Sonderwegen, insbesondere – selbständigen oder unselbständigen – Radwegen (Zeichen 237, 240 oder 241) unterschieden. Demnach würden nur die unselbständigen Radwege zu den Straßen zählen, da sie gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG Bestandteile der Straße sind. Der Bau von

straßenbegleitenden Radwegen ist daher vom Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie erfasst, wenn und soweit es sich um eine Änderung gemäß Nr. 13 (a) des Anhangs II der UVP-Richtlinie handelt (vgl. zur Verdoppelung einer Eisenbahntrasse, EuGH, Urteil vom 16.09.2004 – C-227/01, Kommission ./.. Spanien, Rn. 49; Konversion eines Militärflughafens in einen zivilen Flughafen, BVerwG, Urteil vom 13.12.2007 - 4 C 9.06).

Die erhebliche „Änderung oder Erweiterung“ eines Projekts im Sinne des Anhangs II, Nr. 12 (a) der UVP-Richtlinie ist ein Begriff des Unionsrechts, der autonom auszulegen ist. Daher kann ein nationales Gesetz die Modifikation eines Projektes im Sinne der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie nicht per gesetzlicher Fiktion zur bloßen Unterhaltungsmaßnahme oder unwesentliche Änderung erklären, die vom Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie ausgenommen ist.

Nun sind Landes- oder Kreisstraßen Projekte des Anhangs II, bei denen eine UVP nur anlassbezogen erforderlich ist. Zudem halten sich bei Radwegen die Umweltauswirkungen in aller Regel in Grenzen. Dies wurde namentlich in der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzgebungsentwurf für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vorausgesetzt (Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, Drucksache 198/23 vom 04.05.2023, S. 45).

Anders ist es nur dann, wenn sie direkt durch Schutzgebiete führen und für ihren Bau ein Eingriff in den Wasserhaushalt, den Boden und insbesondere die Flora und Fauna eines Schutzgebiets erforderlich ist. So sind erhebliche Umweltauswirkungen bei bestimmten Biotopen wie Hochmooren oder Trockenrasen denkbar (vgl. zur Illegalität des Radwegbaus im FFH-Gebiet, allerdings mit Bezug auf sächsisches Naturschutzrecht, BVerwG, Urteil vom 01.06.2017 - BVerwG 9 C 2.16). Daher ist es erforderlich, bei direkter Betroffenheit von Natura 2000-Schutzgebieten eine Vorprüfung durchzuführen, vgl. § 14d Abs. 1 UVPG.

Wenn es sich bei Radwegen um eigenständige Projekte handelt, die nicht Bestandteil von Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen sind, dann kommt es für eine Anwendung der UVP-Pflichten darauf an, ob sie vom Begriff der Straße im Sinne der UVP-Richtlinie umfasst sind.

Dabei ist der Begriff der Straße im Sinne der UVP-Richtlinie autonom nach Europarecht zu bestimmen, da nur dadurch eine einheitliche Auslegung sichergestellt werden kann. Bei der Auslegung von EU-Recht ist neben dem Wortlaut insbesondere auch der Zweck und die

Geschichte der Norm zu beachten. Was die Anhänge der UVP-Richtlinie angeht, ist eine weite Auslegung anzunehmen.

Dem Wortlaut nach handelt es sich bei Straßen um Wege, die grundsätzlich auch für die Benutzung durch mehrspurige (Kraft-)Fahrzeuge geeignet wären, auch wenn sie als Fahrradstraßen ausschließlich dem Radverkehr gewidmet sein können. Dies gilt auch für andere Sprachversionen, die nach Unionsrecht für die Auslegung gleichermaßen verbindlich sind. So definiert das Oxford English Dictionary ‚road‘ nach aktuellem Sprachgebrauch als “a wide way which motor vehicles, cyclists, etc., can use, typically having a specially prepared surface” (ein breiter Weg, den Kraftfahrzeuge, Radfahrer usw. benutzen können, typischerweise mit einer speziell präparierten Oberfläche). Im Gegensatz dazu wird von “bike paths / cycle paths” gesprochen, wenn es um Radwege geht.

Unter Berücksichtigung des Zwecks sollen von den Anhängen der UVP-Richtlinie nur solche Projekte umfasst werden, die tatsächlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Dabei ist Umfang und Intensität der Auswirkungen auf die Umwelt für die Einstufung eines Projekts entscheidender als die formale Kategorie, dem sie unterfällt (EuGH, Urteil vom 25.07.2008 - Case C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei selbständigen Radwegen „die positiven Umwelteffekte von Trassenbündelungen bei der Anlage von Radwegen neben vorhandenen Straßen“ entfallen. Dies spricht für die Durchführung einer UVP-Vorprüfung auch bei selbständigen Fahrradwegen, die direkt durch Natura-2000-Schutzgebiete führen.

Dass in dem Gesetzesentwurf kein direkter Verweis auf die Vorprüfung in § 7 UVPG enthalten ist, führt nicht zur seiner Europarechtswidrigkeit. Denn das Hessische Straßengesetz ist europarechtskonform auszulegen, so dass der Verweis auf die UVP-Vorprüfung in die Bestimmung „hineinzulesen“ ist. Der Wortlaut der Vorschrift steht dem nicht entgegen. Es wäre jedoch klarer und anwendungsfreundlicher, wenn ein entsprechender Verweis ausdrücklich gemacht würde.

#### **d. Fazit**

Die Übernahme des Inhalts von § 14d Abs. 1 UVPG ist auch für Hessen möglich, so dass der Bau eines straßenbegleitenden Radwegs an Bundesstraßen keiner UVP bedarf, wenn seine Länge unter 10 km beträgt. Eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht ist nach Abs. 2 erforderlich, wenn durch die Baumaßnahme ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein kann. Abweichend von der Regelung im UVPG sollten auch selbständige Radwege mit mehr als einer Länge von 10 km oder Betroffenheit eines Natura 2000-Gebiets entsprechend gleich gestellt werden.

Die Mindestlänge von 10 km für die Notwendigkeit der UVP richtet sich nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie, die auf den Anhang III verweist, der auch die Größe von Projekten als relevantes Kriterium benennt. Demnach müssen „die Mitgliedstaaten“ die Schwellenwerte selbst bestimmen, ab denen Projekte des Anhangs II (im vorliegenden Fall: Straßen) als relevant erachtet werden. Aus unionsrechtlicher Perspektive sollten die Kriterien deutschlandweit einheitlich bestimmt werden. Dies spricht dafür, die hessische Regelung an der bundesrechtlichen Regelung des § 14d Abs. 1 UVPG zu orientieren.

## **5. Vorzeitige Besitzeinweisung**

### **a. Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen**

Gemäß § 36a HStrG ist bereits jetzt in Hessen für den Straßenbau inklusive straßenbegleitender und selbständiger Radwege eine vorzeitige Besitzeinweisung möglich. Allerdings setzt dies nach § 36a Abs. 1 Satz 2 HStrG eine vollziehbare Planfeststellung oder Plangenehmigung voraus. Eine sogenannte „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung bereits nach Abschluss des Anhörungsverfahrens ist bislang nicht möglich.

Bezüglich anderer Infrastrukturen gibt es auf Bundesebene eine sogenannte „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung. Während die vorzeitige Besitzeinweisung ein Instrument ist, das bereits vor formellem Abschluss des Enteignungsverfahrens einen Baubeginn zulässt, geht es bei der „vor-vorzeitigen“ Besitzeinweisung darum, schon vor formellem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens mit der Umsetzung zu beginnen (z.B. § 21 Abs. 1a Allgemeines Eisenbahngesetz; § 18f Abs. 1a FStrG; schon länger gibt es die sogenannte „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung beim Ausbau von Stromnetzen und anderen Energieinfrastrukturen nach § 44b Abs. 1a EnWG und § 27 Abs. 1 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetzwerk (NABEG). Gemäß § 18f Abs. 1a FStrG ist es bereits jetzt an Bundesstraßen möglich, die vorzeitige Besitzeinweisung für den Bau von straßenbegleitenden Fahrradwegen in Grundstücke von Dritten durchzuführen.

### **b. Reformvorschlag im Gesetzesentwurf**

Nach dem Modell von § 18f Abs. 1a FStrG soll auch im Hessischen Straßenrecht eine Vorschrift eingeführt werden, nach der bereits nach Ablauf der Einwendungsfrist gemäß § 73 Abs. 4 HVerwVfG das Verfahren zur vorzeitigen Besitzeinweisung in das Grundstück eines Dritten durchgeführt werden kann.

Eine rechtstechnische Umsetzung erfolgt laut Gesetzesentwurf im Rahmen des § 36a HStrG in Absatz 8, wo sich bereits zuvor die Regelungen über die vorzeitige Besitzeinweisung gefunden haben:

*„Beim Bau von Radwegen kann der Träger des Vorhabens verlangen, dass bereits nach Ablauf der Einwendungsfrist nach § 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes das Verfahren zur vorzeitigen Besitzeinweisung in das Grundstück eines Dritten durchgeführt wird. In diesem Fall ist der nach dem Verfahrensstand zu erwartende Planfeststellungsbeschluss oder die zu erwartende Plangenehmigung dem Verfahren zur vorzeitigen Besitzeinweisung zugrunde zu legen. Der Besitzeinweisungsbeschluss ist mit der aufschiebenden Bedingung zu verbinden, dass sein Ergebnis durch den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung bestätigt wird. Wird das Ergebnis des Besitzeinweisungsbeschlusses durch den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung nicht bestätigt, ist ein neuer Besitzeinweisungsbeschluss auf der Grundlage des ergangenen Planfeststellungsbeschlusses oder der ergangenen Plangenehmigung herbeizuführen.“*

Diese Norm entspricht dem § 18f Abs. 1a des FStrG, in dem eine ähnliche Regelung getroffen wurde.

### **c. Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Bundes- und Europarechts**

Die sogenannte „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung wird insbesondere vor dem Hintergrund des damit verbundenen Eingriffs in das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG kritisch diskutiert. Allerdings ist damit häufig das Missverständnis verbunden, dass der Baubeginn schon vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens erfolgen kann.

Die Fachgesetze, in denen diese Beschleunigungsmöglichkeit eingeräumt wird, bestimmen, dass der Besitzeinweisungsbeschluss letztlich doch erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens wirksam wird. Denn er wird regelmäßig mit der aufschiebenden Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) der späteren Bestätigung durch den Planfeststellungsbeschluss versehen (vgl. Kümpfer: Vorzeitiges Enteignungsverfahren und „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung, DÖV 2021, S. 110, 114). Dies wurde so auch im vorliegenden Gesetzesentwurf berücksichtigt.

Die vorzeitige Besitzeinweisung ist insofern nur unter der aufschiebenden Bedingung der erfolgreichen Durchführung der Planfeststellung oder Plangenehmigung rechtlich zulässig. Deshalb können die Rechtswirkungen des Besitzeinweisungsbeschlusses gemäß § 158 Abs. 1 BGB auch erst mit dem Bedingungseintritt ausgelöst werden. Der Träger der Straßenbaulast kann trotz der „vorzeitigen“ Besitzeinweisung erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses Besitzer werden.

Mit dem Bedingungseintritt können die Rechtswirkungen der vorzeitigen Besitzeinweisung jedoch unmittelbar eintreten. Dadurch, dass keine Ausführungsanordnung mehr nötig ist und das Besitzeinweisungsverfahren parallel zum weiteren Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden kann, kann sich unter Umständen ein Zeitgewinn von mehreren Wochen erzielen (vgl. Kümpfer: Vorzeitiges Enteignungsverfahren und „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung, DÖV 2021, S. 110, 116).

Verfassungsrechtlich ist die vorzeitige Besitzeinweisung als Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG einzustufen, da das Bundesverfassungsgericht von einem formellen Enteignungsbegriff ausgeht. Demnach ist der berechtigte Besitz ebenfalls als Eigentumsposition zu qualifizieren (zur Besitzeinweisung, BVerfG-K, DVBl 2017, 244 Rn. 21 ff). Daher setzt auch die Besitzeinweisung gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG Gründe des Wohls der Allgemeinheit voraus. Ebenso wie der Enteignung im engeren Sinne muss ihr daher eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zugrunde liegen und eine auf das konkrete Vorhaben bezogene Abwägung von Gemeinwohl- und Eigentümerbelangen.

Auch die vor-vorzeitigen Besitzeinweisung entscheidet mit dem Besitzeinweisungsbeschluss verbindlich über die Inanspruchnahme des Grundstücks, auch wenn dies mit einer aufschiebenden Bedingungen verbunden wird. Die sofortige Umsetzung des Planes muss daher geboten sein. Daher finden sich in den Vorschriften zur vorzeitigen Besitzeinweisungen regelmäßig Regelungen, die die Gebotenheit des sofortigen Baubeginns verlangen, so etwa in § 44b Abs. 1 Satz 1 EnWG oder § 18 f Abs. 1 Satz 1 FernStrG.

Hier muss eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Umsetzung des Infrastrukturprojekts und den privaten Interessen am Besitz des Grundstücks erfolgen. Diese kann nicht durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt werden, da er sich auf die endgültige Eigentums- und Besitzübertragung bezieht, nicht auf die vorläufige der vorzeitigen Besitzeinweisung. Daher ist der Nachweis eines öffentlichen Interesses des Straßenbauträgers an dem vorzeitigen Beginn erforderlich.

Wichtig ist, bei der vorzeitigen Besitzeinweisung die Tatsachen umfassend zu würdigen, daher soll sie nicht vor Abschluss des Einwendungsverfahrens erfolgen (vgl. dazu Wolff, NdsVBl. 2022, 361, 363 mwN; OVG Berlin-Brandenburg, ZUR 2020, 368, 370). Dies wurde im Gesetzesentwurf berücksichtigt.

#### **d. Fazit**

Eine vorzeitige oder sogar vor-vorzeitige Besitzeinweisung setzt voraus, dass es ein Planfeststellungs- oder ein Plangenehmigungsverfahren gibt. Daher ist sie nur sinnvoll, wenn

nach § 33 Abs. 1 Satz 1 HessStrG ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Dies wäre nach unseren Vorschlägen zum Verzicht auf nicht notwendige Planfeststellungsverfahren nur beim Bau von Radwegen, für die Grundstücke enteignet werden müssen, oder bei Erforderlichkeit einer UVP zu empfehlen. Die vorzeitige Besitzeinweisung ist mit Europa- oder Verfassungsrecht vereinbar, wenn sie nach Abschluss des Anhörungsverfahrens erfolgt.

### III. Zusammenfassung und Ergebnis

Der Gesetzesentwurf zur Planungsbeschleunigung des Radwegebaus hat ein hohes Beschleunigungs- und Entbürokratisierungspotential und entspricht den verfassungs-, bundes- und europarechtlichen Anforderungen:

- Ein überragendes öffentliches Interesse lässt sich für den Bau von Radwegen gut begründen; dafür kann die Landesregierung ermächtigt werden, per Rechtsverordnung eine Liste von Projekten fortzuschreiben, die einen Mehrwert an Verkehrssicherheit aufweisen und deren Bedarf geprüft wurde,
- Zustimmung oder Genehmigung nach § 23 HStG des Straßenbauamts der Straße, an der ein Radweg gebaut wird, ist für den Bau von Radwegen nicht zwingend; dies führt zu einer Verfahrensvereinfachung, wenn der Radweg in der Verantwortung eines anderen Trägers gebaut wird,
- Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungen sind beim Bau von selbständigen und unselbständigen (straßenbegleitenden) Radwegen nur dann erforderlich, wenn Enteignungen nötig sind oder eine UVP-Pflicht besteht,
- in Anlehnung an die für Bundesstraßen geltenden Regeln für Radwege ist eine UVP-Pflicht nur bei selbständigen und unselbständigen Radwegen mit über 10 km Länge erforderlich; bei möglichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete ist eine UVP-Vorprüfung durchzuführen.
- eine „vor-vorzeitige“ Besitzeinweisung ist möglich, wenn sie mit aufschiebender Bedingung an die erfolgreiche Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens geknüpft wird und sie erst nach Abschluss des Anhörungsverfahrens erfolgt.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'O. Dilling'.

Olaf Dilling  
Rechtsanwalt

Berlin, 18.08.2025

# Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes — Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz aus Sicht der Verkehrssicherheit

## Kontakt:

Prof. Dr.-Ing. Jürgen Follmann

Hochschule Darmstadt,  
Fachbereich Bau- und Umweltingenieurwesen,  
Schwerpunkt Verkehrswesen

Haardtring 100, 64295 Darmstadt  
E-Mail: [juergen.follmann@h-da.de](mailto:juergen.follmann@h-da.de)

## Ausgangssituation

Untrennbar verknüpft mit den notwendigen Veränderungen der Mobilitätsinfrastruktur für die Verkehrswende ist die Verkehrssicherheit. Um die Anzahl der Verkehrstoten und schweren Verletzungen EU-weit bis 2050 nahe Null zu bringen („Vision Zero“), wurden im Oktober 2021 mit dem EU-Politikrahmen „Nächste Schritte auf dem Weg zur Vision Null Straßenverkehrstote“ herausfordernde Ansätze vorgelegt. Hierzu sollen bis zum Jahr 2030 Todesfälle und schwere Verletzungen um 50% gegenüber 2020 verringert werden. Die Bundesregierung hat im Juni 2021 die Zielsetzung der EU im „Verkehrssicherheitsprogramm 2021 bis 2030“ übernommen. Für Hessen wurde das „Verkehrssicherheitskonzept 2035“ Anfang 2022 veröffentlicht. Hessen hat als Zwischenziel eine Halbierung der unfallbedingten Todesfälle und schweren Verletzungen bis 2030 ausgegeben. Bis 2035 soll die Anzahl an Getöteten und Schwerverletzten auf Hessens Straßen um zwei Drittel reduziert werden. Die Vision Zero steht über allem.

Zwar hat sich die Sicherheit im Straßenverkehr in den letzten Jahrzehnten verbessert, doch die Anzahl der schweren Personenschäden ist immer noch zu hoch. Gegenläufig ist zudem die Anzahl der tödlich verunglückten und schwerverletzten Radfahrenden erschreckend gestiegen. Von 2014 (erstmalig mit Pedelecs) bis 2024 erhöhte sich die Anzahl der Getöteten im Fuß- und Radverkehr innerorts und außerorts um rund 13 Prozent. Der Anteil der Schwerverletzten mit dem Fahrrad stieg außerorts - geprägt durch die Zunahme der Pedelec-Unfälle und fehlende Radinfrastruktur - um rund 25% Prozent. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Fahrräder in Deutschland um 17 Prozent auf 84 Millionen, im Wesentlichen geprägt durch inzwischen 12 Millionen Pedelecs. Aus der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) 2023 geht hervor: Die Menschen in Deutschland fahren mehr Wege und längere Strecken mit dem

---

Fahrrad. Neue Zielgruppen werden aber nicht erreicht. Auch die Bedingungen für den Radverkehr werden schlecht bewertet.

Für Hessen gibt die PM des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 08.07.2025 die Entwicklung des Verkehrsunfallgeschehens wieder: „Sowohl die Zahl der Verkehrsunfälle mit Personenschaden als auch die Zahl der Verunglückten nahm 2024 im Vergleich zu 2023 um jeweils 1 Prozent ab. 2024 gab es 198 Unfalltote in Hessen, das waren 10 Personen mehr als im Vorjahr. ... Auf Landstraßen außerorts ereigneten sich 5.050 Unfälle mit Personenschaden (26 Prozent), bei denen 7.360 Personen (29 Prozent der Verunglückten insgesamt) verunglückten. Mit 109 Todesfällen entfiel mehr als die Hälfte aller Todesfälle (55 Prozent) auf Landstraßen außerorts.

... Fahrradfahrende waren an 4.120 Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden (21 Prozent) beteiligt. Hierbei wurden 21 Personen mit dem Fahrrad getötet. (siehe auch: [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2025-07/hi1\\_j24.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2025-07/hi1_j24.pdf))

Um die Ziele aus dem Hessischen Verkehrssicherheitsprogramm 2035 nur annähernd zu erreichen, besteht dringender Handlungsbedarf. Es fehlen oft Mut und Pragmatismus für Veränderungen, um eine sichere Teilnahme des Radverkehr im Straßenverkehr zu ermöglichen. Größere Anstrengungen sind unumgänglich, um die Ziele auf dem Weg zur Vision Zero zu erreichen und alle Verkehrsteilnehmenden bestmöglich zu schützen.

Ein Baustein sind notwendige Anpassungen zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus im Hessischen Straßengesetz (HStrG) in der Fassung vom 8. Juni 2003. Für das Radverkehrsnetz ist es dringend notwendig, dass eine schnellere Realisierung von Lückenschlüssen im Hessischen Hauptradnetz möglich wird. Dies gilt in gleicher Weise für die schnellere und pragmatischere Entschärfung langjährig bekannter Gefahrenstellen.

---

Insbesondere auf Landstraßen ereignen sich häufig schwere Unfälle mit Fahrradfahrerinnen und Fahrradfahrern. Radwege bieten hier einen klaren Sicherheitsvorteil, doch die bestehenden Regelungen zur Beschleunigung von Infrastrukturprojekten greifen für den Bau von Radwegen an Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen bisher kaum. Um die Sicherheit im Radverkehr zu erhöhen sind Maßnahmen zur Beschleunigung der Planung und des Baus von Radwegen unbedingt erforderlich.

---

## Hinweise und Anregungen

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der Freien Demokraten

„Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes - Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz“

### *Zum §9 Straßenbaulast*

(1) Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechenden Zustand zu bauen, auszubauen und zu unterhalten; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie Behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen mit dem Ziel, möglichst weit reichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande sind, haben die Straßenbaubehörden auf den nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden durch Warnzeichen hinzuweisen.

(2) Die Träger der Straßenbaulast sollen nach besten Kräften über die ihnen nach Abs. 1 obliegenden Aufgaben hinaus die öffentlichen Straßen vom Schnee räumen und bei Schnee- und Eisglätte streuen.

*neu im Gesetzesentwurf:*

*„(3) Der Bau unselbstständiger Radwege an Landes- und Kreisstraßen liegt im überragenden öffentlichen Interesse, soweit sie der Verkehrssicherheit dienen und ihr Bedarf aufgrund einer fachlich fundierten Prognose festgestellt wurde. Die Landesregierung wird aufgrund der Voraussetzungen des Satzes 1 ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Liste der Radwege, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, zu erstellen und laufend fortzuschreiben.“*

---

### *Hinweis:*

*Ggf. sollte im Hessischen Straßengesetz eine Verknüpfung zum Hessischen Verkehrssicherheitsprogramm 2035 hergestellt werden. Neben der Infrastruktur für den Radverkehr sollten auch weitere schon lange bekannte Gefahrenstellen beschleunigter angegangen werden.*

*Der Gesetzentwurf kann damit als Einstieg für die Planungsbeschleunigung im allgemeinen Landesstraßenbau dienen. Es wäre aus Sicht der Verkehrssicherheit grundsätzlich wichtig, hieraus unmittelbar weitere Änderungen abzuleiten.*

### *Zum §23 Bauliche Anlagen an Straßen*

(1) Außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrt dürfen längs der Landesstraßen und Kreisstraßen

1. Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,
2. bauliche Anlagen jeglicher Art, die über Zufahrten an Landesstraßen oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen,

nicht errichtet werden. Dies gilt für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs entsprechend. Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für technische Einrichtungen, die für das Erbringen von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten erforderlich sind.

(2) Im Übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der Straßenbaubehörde, wenn

1. bauliche Anlagen längs der Landesstraße oder Kreisstraße außerhalb der zur Erschließung der anliegenden

Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten in einer Entfernung bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,

2. bauliche Anlagen auf Grundstücken, die außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Landesstraßen oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen.

...

(6) Bedürfen die baulichen Anlagen im Sinne des Abs. 2 keiner Baugenehmigung oder keiner Genehmigung nach anderen Vorschriften, so tritt an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung der Straßenbaubehörde.

*neu im Gesetzesentwurf:*

*„Eine Zustimmung oder Genehmigung der Straßenbaubehörde ist für den Bau von selbstständigen oder unselbstständigen Radwegen eines weiteren Baulastträgers innerhalb der Zone nach Abs. 2 nicht erforderlich.“*

Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie die Straßenbaubehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags versagt hat. Dies gilt nicht, wenn die Straßenbaubehörde innerhalb dieser Frist begründet, dass eine fristgerechte Entscheidung nicht möglich ist.

*Hinweis:*

*Dieser Abstand würde in den meisten Fällen für eine sichere Radinfrastruktur bis hin zur Radschnellverbindung ausreichend und aus der Sicht der Verkehrssicherheit zu begrüßen.*

---

### *Zum §33 Planfeststellung*

(1) 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 Plangenehmigung entfallen. Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. ... *neu*

Nicht dazu gehören grundhafte Erneuerungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen.

*neu nach Satz 2 werden folgender Satz 3 und 4 neu eingefügt:*

*“Eine Änderung liegt vor, wenn eine Straße*

- 1. um einen durchgehenden Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder*
- 2. in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.*

*Eine erhebliche Umgestaltung liegt nicht vor, wenn in einer Entfernung von bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, ein unselbstständiger Radweg (im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG) errichtet werden soll.“*

*Als neuer Satz 6 wird eingefügt:*

*„Der Bau von Radwegen erfordert ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung, wenn nicht bereits ein Bebauungsplan existiert und Enteignungen vorzunehmen sind oder eine UVP-Pflicht besteht.“*

...

*Hinweis:*

*Eigentlich müsste ergänzt werden: Grundsätzlich sind im Vorfeld Verhandlungslösungen anzustreben.*

---

(3) Im Rahmen der Planfeststellung unterliegen alle Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88), in der jeweils geltenden Fassung, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind

1. der Bau von Schnellstraßen,
2. der Bau neuer vier- oder mehrstreifiger Straßen oder die Verlegung oder der Ausbau von bestehenden Straßen zu vier- oder mehrstreifigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte oder ausgebauten Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von mindestens 10 Kilometer aufweist,
3. der Bau von Straßen, wenn das geplante Vorhaben
  - a) sich auf Natura-2000-Gebiete, Natur- oder Wasserschutzgebiete auswirkt oder
  - b) auf einer Länge von mehr als 2,5 Kilometer einen Nationalpark, ein Biosphärenreservat oder einen Naturpark berührt oder
  - c) auf einer Länge von mehr als 5 Kilometer ein Landschaftsschutzgebiet berührt oder
  - d) mehr als 2,5 Kilometer durch geschlossene Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung führt und auf der Grundlage der aktuellen Verkehrsprognosen eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 15.000 Kraftfahrzeugen pro Tag in einem Prognosezeitraum von zehn Jahren zu erwarten ist oder
  - e) mehr als 5 Kilometer durch Gebiete führt, die aufgrund ihrer historischen, kulturellen oder archäologischen Bedeutung unter Schutz gestellt sind.

Bei der Änderung solcher Straßen hat die Planfeststellungsbehörde im Einzelfall festzustellen, ob mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen und daher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

---

... neu

~~Für den Bau oder Ausbau von Radwegen in Gebieten nach Satz 2 Nr. 3 Buchst. b oder c verdoppelt sich die Kilometerzahl. In Gebieten nach Satz 2 Nr. 3 Buchst. d und e bedürfen sie keiner Umweltverträglichkeitsprüfung.~~

Neu: Satz 4 und 5 erhalten die folgende Fassung:

„Für den Bau oder den Ausbau eines selbstständigen oder un-selbstständigen Radwegs bedarf es keiner Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn seine Länge unter 10 km beträgt. Kann durch die Baumaßnahme ein Natura-2000 Gebiet betroffen sein, hat die Planfeststellungsbehörde im Einzelfall festzustellen, ob mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen und daher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.“

**Hinweis:**

**Unklar ist der Hintergrund der Längenangabe unter 10 km. Wird dies überhaupt gebraucht. Mit Maßstab „Pedelec“ und Knoten-punktabstände im ländlichen Raum sollten es eher 20 km sein.**

**Zum §36a Vorzeitige Besitzeinweisung**

- (1) Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung oder Genehmigung des Plans in den Besitz einzuweisen. Der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung muss vollziehbar sein. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
  - (2) ...
-

*Als neuer Abs. 8 wird angefügt:*

*„(8) Beim Bau von Radwegen kann der Träger des Vorhabens verlangen, dass bereits nach Ablauf der Einwendungsfrist nach § 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes das Verfahren zur vorzeitigen Besitzeinweisung in das Grundstück eines Dritten durchgeführt wird. In diesem Fall ist der nach dem Verfahrensstand zu erwartende Planfeststellungsbeschluss oder die zu erwartende Plangenehmigung dem Verfahren zur vorzeitigen Besitzeinweisung zugrunde zu legen. Der Besitzeinweisungsbeschluss ist mit der aufschiebenden Bedingung zu verbinden, dass sein Ergebnis durch den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung bestätigt wird. Wird das Ergebnis des Besitzeinweisungsbeschlusses durch den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung nicht bestätigt, ist ein neuer Besitzeinweisungsbeschluss auf der Grundlage des ergangenen Planfeststellungsbeschlusses oder der ergangenen Plangenehmigung herbeizuführen.“*

*Hinweis:*

*Auf die Dokumentation der Suche nach Verhandlungslösungen im Vorfeld ist hinzuweisen.*

---