

Ausschussvorlage WVA 21/12 – Teil 2
öffentlich vom 04.09.2025

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

Stellungnahmen von Anzuhörenden

Landesgeschäftsstelle

Löwengasse 27 A
60385 Frankfurt am Main
Tel.: 069 - 956 - 3460 - 40
buero@adfc-hessen.de
www.adfc-hessen.de

Bankverbindung

GLS Bank
IBAN DE50430609676029898800
BIC GENODEM1GLS
Steuer-Nr. 014 255 00167
VRNr. WI 2401

Sofrony Riedmann
Landesgeschäftsführer
sofrony.riedmann@adfc-hessen.de

Frankfurt, 22.08.2025

ADFC Hessen e.V. - Löwengasse 27 A - 60385 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag
Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft,
Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum
Schlossplatz 1–3

65183 Wiesbaden

Öffentliche Anhörung des Ausschusses zum Gesetzentwurf der FDP für ein Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz

Stellungnahme des ADFC Hessen

Sehr geehrter Herr Boddenberg, sehr geehrte Abgeordnete,

wir danken für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion für ein Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz Stellung nehmen zu dürfen:

Der Gesetzentwurf greift vom ADFC Hessen gemeinsam mit dem ADAC Hessen-Thüringen im November 2024 der Öffentlichkeit vorgestellte Vorschläge zur gesetzlichen Beschleunigung von Planungsverfahren für Radwege¹ an Landes- und Kreisstraßen auf. Er adressiert das Problem, dass in Hessen trotz erheblichen Nachholbedarfs der Ausbau von straßenbegleitenden Radwegen an Landes- und Kreisstraßen nur in sehr langsamer Geschwindigkeit voranschreitet. Über 88 % der Landesstraßen und 92 % der Kreisstraßen verfügen über keinen straßenbegleitenden Radweg, womit Hessen im Vergleich der Bundesländer zu den Schlusslichtern zählt. Auch wenn in der Vergangenheit insbesondere seitens der Landesstraßenbaubehörde Hessen Mobil Anstrengungen unternommen wurden, um die Ausbaugeschwindigkeit zu steigern, reicht diese bei Weitem nicht aus, um in Hessen ein flächendeckendes Radwegenetz aus straßenbegleitenden Radwegen an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen und kommunalen Radwegen entstehen zu lassen. Im vergangenen Jahrzehnt (2015-2024) wurden im gesamten Landesstraßennetz (7.198 Kilometer) ca. 61 Kilometer straßenbegleitende Radwege fertiggestellt (~ 0,8 %). Damit der hessischen

¹ Radwege sind außerorts i.d.R. zugleich Fußwege (gemeinsamer Geh- und Radweg) und dienen daher der Verkehrssicherheit und dem Klima- und Umweltschutz durch Entflechtung sowohl des Rad- als auch des Fußverkehrs vom Kfz-Verkehr. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden i.d.R. trotzdem nur von „Radwegen“ bzw. dem „Radwegebau“ gesprochen.

Bevölkerung die freie Verkehrsmittelwahl auf alltäglichen Wegen gerade auch außerhalb der hessischen Großstädte ermöglicht werden kann, muss die Ausbaugeschwindigkeit deutlich erhöht werden, was eine deutliche Reduzierung von Planungszeiträumen von den heute üblichen 5 bis 8 Jahren erforderlich macht. **Als ADFC begrüßen wir die Zielsetzung des Gesetzentwurfs daher ausdrücklich.**

Gleichzeitig möchten wir betonen, dass die gesetzliche Planungsbeschleunigung durch weitere Maßnahmen flankiert werden sollte, um in absehbarer Zeit ein flächendeckendes Radwegenetz in Hessen entstehen zu lassen: Insbesondere müssen zusätzliche Haushalts- und Personalmittel für bzw. bei Hessen Mobil bereitgestellt werden und die Unterstützung der Kommunen – mit Know-how und finanzieller Förderung – beim Ausbau der Radwegenetze in kommunaler Baulast weiter ausgebaut werden.

Zu Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Planfeststellung

Nach bestehender Rechtslage stellt das Planfeststellungsverfahren in Hessen für die Planung straßenbegleitender Radwege das gesetzliche Regelverfahren dar, wobei in der Praxis häufig der Weg der Plangenehmigung bzw. des -entfallens nach § 74 HVwVfG gewählt wird, der jedoch begründungspflichtig ist. **Mit Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs** soll hinsichtlich der Planfeststellung das Regel-Ausnahme-Verhältnis für Radwege umgekehrt werden. Der Vorhabenträger würde ganz konkret von der Begründungspflicht entlastet, will er ein Radwegprojekt ohne Planfeststellungsverfahren umsetzen. Dazu soll der Bau straßenbegleitender Radwege gesetzlich nicht mehr als Änderung der Straße gelten. Gleichzeitig berücksichtigt der neu zu schaffende S. 6 des § 33 Abs. 1 HStrG, dass im Falle der UVP-Pflichtigkeit oder im Falle, dass notwendige Grundstücke nicht freihändig erworben werden können, das Planfeststellungsverfahren weiterhin optional zur Verfügung steht. Als ADFC Hessen begrüßen wir die Zielstellung und Vorgehensweise ausdrücklich.

II. UVP-Pflicht

Fuß- und Radverkehr sind emissionsfrei und fördern somit unmittelbar den Klima- und Gesundheitsschutz und mittelbar, eben durch die klimaschützende Wirkung, auch den Arten- und Naturschutz. **Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs** zielt darauf, durch Änderung von § 33 Abs. 3 S. 4 und 5 HStrG die UVP-Pflichtigkeit des Radwegebaus auf ein europarechtlich zulässiges Minimum zu reduzieren und gleichzeitig eine Rechtsvereinheitlichung vorzunehmen, in dem das Hess. Straßengesetz hinsichtlich der UVP-Pflichtigkeit von Radwegen an die Rechtslage nach Bundesfernstraßengesetz (FStrG) angepasst werden soll. Die Regelung des FStrG kommt in Hessen immer dann zur Anwendung, wenn Hessen Mobil im Rahmen der Auftragsverwaltung Radwegprojekte an Bundesfernstraßen realisiert. Wir begrüßen die Zielstellung und die Vorgehensweise ausdrücklich.

Gleichzeitig möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass aus Sicht des ADFC Hessen der Ausbau und die Ertüchtigung vorhandener Wege, insb. von Wirtschaftswegen, im Sinne des Flächenschutzes stets Vorrang vor dem Bau neuer Wege eingeräumt werden sollte, wenn dadurch eine im Wesentlichen adäquate Verbindung geschaffen werden kann.

III. Übereingendes öffentliches Interesse

Immer dann, wenn Radwegprojekte eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen, da eine UVP-Pflichtigkeit vorliegt oder Enteignungen vorgenommen werden müssen, muss es zukünftig schneller möglich sein, die Planungsverfahren erfolgreich abzuschließen. **Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs** sieht daher vor, Radwege an Kreis- und Landesstraßen unter bestimmten Bedingungen als im überragenden

öffentlichen Interesse liegend zu definieren. Dadurch würde der Bau des Radwegs gegenüber anderen Belangen, insb. naturschutzfachlichen, ein höheres Gewicht erhalten, was die Abwägung erleichtert und beschleunigt. Das Instrument zielt dabei nicht auf die grundsätzliche Projektermöglichkeit – die i.d.R. nicht an Belangen des Naturschutzes scheitert – sondern auf die Projektbeschleunigung.

Das Instrument des überragenden öffentlichen Interesses wird regelmäßig genutzt, um Infrastrukturvorhaben mit wesentlicher Bedeutung für das Gemeinwohl zu einer schnelleren Umsetzung zu verhelfen, etwa im Fernstraßenausbaugesetz, im Allgemeines Eisenbahngesetz und im Erneuerbare-Energien-Gesetz. Im März 2025 schlug die Hess. Landesregierung gegenüber dem Bundesrat vor, das Instrument auch für die gesetzliche Beschleunigung des Mobilfunkausbaus entlang von Straßen- und Schienenwegen einzusetzen².

Der Radwegebau konnte bisher von der Nutzung dieses Instruments nicht profitieren, obwohl Radwege grundsätzlich aufgrund ihrer klimaschützenden und die Verkehrssicherheit erhöhenden Wirkung dem Gemeinwohl und wichtigen Verfassungszielen dienen. Außerorts muss die Führung von Rad-/Fuß- und Kfz-Verkehr im Mischverkehr als besonders gefährlich angesehen werden, was durch Zahlen belegbar ist: so verunglückten 44,3 % der im hessischen Straßenverkehr getöteten Radfahrenden außerorts, obwohl sich dort nur 11,8 % der Verkehrsunfälle mit Fahrradbeteiligung ereignen³. Die Entflechtung der Verkehrsarten dient somit unmittelbar und effektiv dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG. Durch die klimaschützende Wirkung des Radverkehrs lässt sich das überragende öffentliche Interesse für den Radwegebau aus Art. 20a GG bzw. der daran anknüpfenden Rechtsprechung des BVerfG begründen.

Die Beschränkung des überragenden öffentlichen Interesses auf diejenigen Radwege, die begründet in eine Rechtsverordnung des Verkehrsministeriums aufgenommen wurden, trägt dem Umstand Rechnung, dass nur solche Radwege im besonderen Maße die Verkehrssicherheit und den Klimaschutz fördern, für die auch ein Bedarf besteht. Dies wäre bspw. nicht der Fall, wenn bereits eine adäquate, parallel verlaufende Verbindung für den Radverkehr bestünde.

Während im hessischen Straßennetz (aus Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen) Parallelverbindungen zwischen Ortschaften bzw. Ortsteilen häufig vorkommen, ist dies für Radverkehrsnetze im Normalfall nicht erforderlich. Die große Mehrheit der Landkreise in Hessen verfügt über aktuelle Radverkehrskonzepte, die Zielnetze definieren mit dem Anspruch, zwischen allen Ortschaften und Ortsteilen sowie wesentlichen öffentlichen Einrichtungen eine Verbindung für den Radverkehr auf dem Stand der Technik zu schaffen. Die Radverkehrskonzepte der Landkreise sollten aus Sicht des ADFC Hessen daher die Grundlage für die nach dem Gesetzesvorschlag zu beschließende Rechtsverordnung des Verkehrsministeriums darstellen.

Der ADFC Hessen begrüßt die Zielsetzung und die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung ausdrücklich.

IV.

Die Regelungen nach Art. 1 Nr. 2 und Art. 1 Nr. 5. des Gesetzentwurfs sehen wir als sinnvoll an, um in bestimmten Einzelfällen Radwegeprojekte zusätzlich zu beschleunigen.

² https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0001-0100/99-25.pdf?__blob=publicationFile&v=1

³ Auswertung des ADFC Hessen aufgrund der Statistischen Berichte des Statistischen Landesamtes aus den vergangenen drei Jahren (2022-2024)

Zusammenfassend unterstützt der ADFC Hessen die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, hält die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für sehr gut geeignet, die Ziele zu erreichen und empfiehlt daher die Annahme.

Herzliche Grüße

S. Riechmann

An den
Hessischen Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und Ländlichen Raum
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

Rechtsanwältin Katharina Bartetzky-Olbermann
Fachanwältin für Vergaberecht

Rechtsanwalt Dr. Johannes M. Jäger, LL.M.
Fachanwalt für Vergaberecht
Europajurist (Univ. Würzburg)

Rechtsanwalt Dr. Marc Pauka
Fachanwalt für Vergaberecht

in Bürogemeinschaft

Datum: 26. August 2025 Mobil: 0162-32 12 0 87
Unser Zeichen: 05-25/JJ E-Mail: jaeger@ipp-legal.de
Ihr Zeichen: LT-Drs. 21/2183

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

Hier: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 28. August 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung Stellung zum o. g. Gesetzesentwurf nehmen zu dürfen, danke ich
Ihnen.

Zusammenfassend möchte ich Folgendes festhalten:

- Ich begrüße das Gesetzesvorhaben ausdrücklich, da es zentrale Hemmnisse beim Ausbau sicherer Radverkehrsinfrastruktur abbaut.
- Die gesetzliche Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses stärkt die Planungs- und Genehmigungsfähigkeit für Radwegeprojekte und setzt ein wichtiges verkehrspolitisches Signal. Es steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung (Stichwort: Klimabeschluss) in Bezug auf den Verkehrssektor. Zudem schützt es die straßenrechtlich geschützten Belange von Radfahrern im Straßenverkehr, weil bloß „markierte“ Radstreifen gerade auf Landstraßen keine Unfälle verhindern und verkehrsrechtliche Anordnungen, wie das Verbot des Befahrens von Wald- und Forstwegen z. B. entlang von Landstraßen, nur im begründeten Einzelfall bei Gefahr zulässig ist.
- Die Entlastung von unnötigen Genehmigungserfordernissen in einfachen Fällen ist sachgerecht und praxisnah ausgestaltet. Die vorgesehene „vorvorzeitige Besitzeinweisung“ kann in der Umsetzung hilfreich sein, erfordert ggf. noch

Ausführungshinweise zum Nachweis der Planreife bei Radwegen. Selbstverständlich ist für eine tatsächliche Beschleunigung von Vorhaben entscheidend, dass die Vorhabenträger die Prozesse zum Erwerb benötigter Grundstücke rechtzeitig anstoßen und die Entscheidung über die vorzeitige Besitzeinweisung durch die Enteignungsbehörde herbeiführen. Hierfür sind erfahrungsgemäß mehrere Monate bis zu einem Jahr erforderlich.

- Eine Ergänzung um verwaltungspraktische Werkzeuge wie landesweite Musterlösungen, digitale Planungsplattformen oder eine klare Verankerung von Standardisierungsvorgaben wäre hilfreich. Zu denken wäre an eine landesweite digitale Plattform für Radwegeplanungen mit Musterunterlagen, Planungsleitfäden und Zuständigkeitsübersichten oder eine gesetzliche Ermächtigung zur Einführung einheitlicher Musterlösungen (z. B. für Querschnitte oder Kreuzungsdesigns), die Planungsverfahren vereinfachen, sowie eine Förderung von standardisierten Genehmigungsprozessen auf Ebene der Landkreise, etwa durch zentrale Unterstützungsstellen – mit der Task Force Force Radwege bei Hessen Mobil oder den vom Land finanzierten Nahmobilitätskoordinatoren ist dies sicherlich teilweise der Fall, kann aber auch noch ausgebaut werden.

Verbesserungsvorschläge:

- § 9 Abs. 3 Satz 1 HStrG-E:

„Der Bau selbständiger und 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.“

Begründung: Auch selbständige Radwege sollten gleichermaßen privilegiert werden, insbesondere weil die Abgrenzung in der Praxis (im Zweifel durch die Gerichte) einzelfallbezogen ist, sehr kompliziert sein kann und es zu für den Radwegeausbau schädlichen Ergebnissen führen kann.

- § 23 Abs. 6 Satz 3 HStrG-E:

„Bedarf ein Radweg nach Satz 2 keiner Genehmigung oder Zustimmung, hat der Vorhabenträger das Vorhaben rechtzeitig vor Baubeginn bei der Straßenbaubehörde anzuzeigen.“

Begründung: Die (bloße) Anzeigepflicht existiert im Fernstraßenrecht für zulässige Erneuerbare-Energien-Vorhaben und sollte zur Koordinierung (Vermeidung konkurrierender Bauvorhaben zur gleichen Zeit etc.) zwischen unterschiedlichen Behörden und Vorhabenträgern auch hier niedergelegt werden.

- § 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 HStrG-E:

„2. in sonstiger Weise wesentlich baulich geändert wird.“

Eine wesentliche Änderung 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.“

Begründung: Der Begriff der wesentlichen Änderung ist im HStrG üblich, der der „erheblichen Umgestaltung“ jedoch nicht. Zur Steigerung der Normklarheit und Verhinderung von Auslegungsschwierigkeiten sollte ersterer verwendet werden.

- § 33 Abs. 1 Satz 6 HStrG-E:

„Der Bau von Radwegen erfordert ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren nur, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist oder ein Enteignungsverfahren notwendig ist.“

Begründung: Enteignungen werden nicht zwingend notwendig, sondern zunächst wird ein Enteignungsverfahren notwendig, an dessen Ende eine zwangsweise oder auch eine freiwillige Besitz- und Eigentumsübertragung stehen kann. Der Begriff der UVP-Pflicht existiert bislang nicht in der Nomenklatur des HStrG; daher sollte der Begriff ausgeschrieben werden.

- § 33 Abs. 3 Satz 4 HStrG-E:

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

Begründung: Das Fernstraßenrecht des Bundes privilegiert nur unselbständige („straßenbegleitende“) Radwege entsprechend. Ausweislich der Gesetzesbegründung des Bundes wird das den Mitgliedsstaaten zustehende Ermessen nach der UVP-Richtlinie genutzt, nur ebensolche Vorhaben freizustellen, die keine erheblichen Auswirkungen auf die Schutzgüter haben werden. Nur unselbständige Radwege erfüllen dies, da sie entlang bestehender Straßen führen. Wenn die hessische Gesetzeslage hiervon abweicht, indem sie auch selbständige Radwege per se freistellt, so könnte darin von möglicherweise angerufenen Gerichten ein Verstoß gegen die Pflichten des UVPG und der UVP-Richtlinie gesehen werden und die Norm für nichtig erklärt werden.

Im Einzelnen:

I. Erreichung (übergeordneter) politischer Ziele

Der Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes – Hessisches Radwegebaubeschleunigungsgesetz – (HStrG-E) zielt auf einen bekannten Schwachpunkt in der Infrastrukturpolitik: Während im Bereich des motorisierten Verkehrs teils erhebliche Mittel und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, wird der Radverkehr – trotz politischer Bekenntnisse – in der Praxis noch immer häufig durch aufwendige, langwierige und mitunter unverhältnismäßig restriktive Verfahren ausgebremst. Die vorliegende Gesetzesinitiative adressiert diese Problematik mit einem durchdachten und systematisch überzeugenden Instrumentarium, das Vorbildcharakter auch für andere Länder der Bundesrepublik Deutschland entfalten kann.

II. Regelungen des Gesetzesentwurfs im Einzelnen

1. Zu § 9 Abs. 3 HStrG-E

Die Einführung des § 9 Abs. 3 HStrG-E, wonach der Bau unselbständiger Radwege im überragenden öffentlichen Interesse liegt, ist ein wirksames Mittel, um Planung und Umsetzung solcher Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen. Der Entwurf knüpft an erprobte gesetzgeberische Modelle im Energie- und Verkehrsbereich an – dies sind etwa die in der Gesetzesbegründung¹ genannten Bereiche des Erneuerbare-Energien-Ausbaus (siehe § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023)² und des Eisenbahnausbaus (siehe § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz – BSWAG)³ hervor. Zu nennen ist hier darüber hinaus der dem Radwegeausbau sehr naheliegende Bereich des Fernstraßenausbaus (siehe § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG).⁴

Deren Logik überträgt der Entwurf auf den Radwegbau. Denn gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie politisch gewollten Vorhaben, die jedoch typischerweise mit konkurrierenden Schutzgütern wie dem Eigentums-, Naturschutz-, Denkmalschutz- oder Planungsrecht in Konflikt geraten, durch eine gesetzliche Interessenbewertung rechtlich aufwerten und so Verfahren vereinfachen.⁵

¹ LT-Drs. 21/2183, S. 4.

² § 2 EEG 2023 lautet: „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“

³ § 1 BSWAG lautet: „(1) Das Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigelegt ist. (2) Die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan ist für die Planfeststellung nach § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes verbindlich. (3) Der Bau oder die Änderung eines Bundesschienenweges, der fest disponiert ist oder für den der Bedarfsplan einen Vordringlichen Bedarf feststellt, liegt im überragenden öffentlichen Interesse.“

⁴ § 1 Abs. 3 FStrAbG lautet: „Der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die in der Anlage 2 abschließend aufgeführt ist, liegt im überragenden öffentlichen Interesse.“

⁵ Vgl. zu § 2 EEG 2023: Frenz, in: Frenz/Müggenborg/Cosack/Ruttloff/Schomerus (Hrsg.), EEG 2023 – Erneuerbare-Energien-Gesetz Kommentar, 6. Aufl. 2025, § 2 Rn. 9 m. w. N.; ähnlich Noack, *Überragendes öffentliches Interesse und die Einbringung als vorrangiger Belang*, EWeRK 2024, S. 127 passim.

Verfassungsrechtlich ist dieser Ansatz durch Art. 20a Grundgesetz (GG) gedeckt. So hat Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem sog. Klimabeschluss⁶ von 2021 klargestellt, dass Klimaschutz ein praktisch umzusetzendes Staatsziel ist, das die Landes- und Bundesgesetzgebung wie die Verwaltung aller Ebenen an die „Herstellung von Klimaneutralität“⁷ bindet. Radwege auf kommunaler Ebene und Landesebene leisten hierzu einen substanziellen Beitrag, indem sie Emissionen im Verkehrssektor⁸ mindern und nachhaltige Mobilität fördern.⁹ Damit gehört der Radwegebau zu den Maßnahmen, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren als besonders gewichtiger Gemeinwohlbelang einzustellen sind. Sein Gewicht in der Abwägung wächst mit der zunehmenden Bedeutung der Klimaziele und kann konkurrierende Interessen erheblich überlagern.

Auch aus einfachgesetzlichen, straßenrechtlichen Gründen sind bei der Straßenplanung die Interessen von besonders gefährdeten Personengruppen in der Abwägung zu berücksichtigen. Dies umfasst neben z. B. Kindern und alten Menschen auch Fahrradfahrer.¹⁰ Primär ist der Schutz durch bauliche Maßnahmen zu erreichen. Erst sekundär ist an straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen wie Verkehrszeichen zu denken. Diese Hierarchie ergibt sich naturgemäß daraus, dass die Wirksamkeit straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen durch zwei Faktoren stark eingeschränkt wird. So ist zunächst eine regelmäßige Kontrolle und Durchsetzung vor Ort nötig. Dies betrifft auch die Verkehrssicherheit für Fahrradfahrer auf bloß „markierten“ Radwegen auf dem Straßenkörper. Daneben ist die Untersagung des Fahrradfahrens auf sich grundsätzlich und gerade im Überlandverkehr eignenden Forst- oder Waldwegen nur im Einzelfall zulässig.¹¹ Zurecht weist die Gesetzesbegründung daher auf die Notwendigkeit eines beschleunigten Baus von (un-)selbstständigen Radwegen hin, die Unfälle vermeiden und die Verkehrssicherheit für Radfahrer und aller anderen Verkehrsteilnehmer steigern können.¹²

Die neue Norm des § 9 Abs. 3 HStrG-E erfüllt somit eine doppelte Funktion: Soweit keine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung erforderlich ist, ersetzt die gesetzlich fixierte Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses zusammen mit den in der Rechtsverordnung festgelegten konkreten Radwegereaktionen die Planrechtfertigung. In förmlichen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren wirkt sie dagegen als Abwägungsmaterial und verschiebt die Gewichtung gesetzlich deutlich zugunsten des Radverkehrs. Damit wird Rechtssicherheit für Vorhabenträger, Verwaltung und Gerichte geschaffen, ohne andere Belange völlig auszuschließen. Diese können weiterhin durchgreifen, müssen dafür jedoch – unter Verschiebung der Darlegungs- und Begründungslast auf die Gegner entsprechender Vorhaben vor den Behörden und Gerichten¹³ – ein besonders hohes Gewicht aufweisen (siehe zum Ganzen unten zu §§ 23, 33 HStrG-E).

⁶ Art. 20a GG lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NVwZ 2021, S. 951 2. Leitsatz.

⁸ Vgl. allgemein zu den Minderungspflichten im Verkehrssektor erneut BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NVwZ 2021, S. 951 Rn. 121, 249.

⁹ Vgl. Herber, in: Kodal (Hrsg.), Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 6 Rn. 59, 62 m. w. N. zum Nationalen Radverkehrsplan 2020 etc.

¹⁰ Vgl. unter Einschluss der Radfahrer Manssen, in: Siegel/Troidl (Hrsg.), Straßenrecht, 2025, § 4 Rn. 108.

¹¹ Vgl. für die bayerische Rechtslage: Edhofer/Willmitzer, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz – Kommentar, 17. Aufl. 2020, Art. 53 unter 5.

¹² LT-Drs. 21/2183, S. 1.

¹³ Vgl. Schlacke/Wentzien/Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578).

Positiv hervorzuheben ist schließlich die Pflicht der Landesregierung, die betroffenen Radwege in einer Rechtsverordnung zu erfassen und fortzuschreiben. Vor allem verhindert die Regelung eine ansonsten möglicherweise auftretende „Beliebigkeit“ in der Anwendung der übrigen Vorschriften für die Radwegebaubeschleunigung auf kommunaler oder regionaler Ebene. Die Anknüpfung an eine fachlich fundierte Bedarfsprognose im Wortlaut des § 9 Abs. 3 HStrG-E („soweit sie der Verkehrssicherheit dienen und ihr Bedarf aufgrund einer fachlich fundierten Prognose festgestellt wurde“) verhindert dabei eine schematische oder politisch opportunistische Anwendung, indem sie die Feststellung an nachvollziehbare, objektive und justiziable Kriterien bindet. Damit werden Transparenz, Planungsstetigkeit und eine klare Orientierung für Kommunen und Kreise gewährleistet.

Als problematisch kann sich in der Praxis erweisen, dass nur unselbständige Radwege von der Privilegierung als im überragenden öffentlichen Interesse stehend erfasst sein sollen. Die Abgrenzung zwischen unselbständigen und selbständigen Radwegen (siehe die Nennung bei fehlender Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG), kann nämlich im Einzelfall durchaus eine komplizierte Rechtsfrage sein.¹⁴ So hatte beispielsweise das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz¹⁵ vor einigen Jahren zu entscheiden, ob ein zwischen zwei Kreisstraßen verlaufender Radweg, der zu der einen Straße einen Abstand von 300 m, zu der anderen von 2.600 m hatte, selbständig oder unselbständig ist. Hintergrund war, dass für einen selbständigen Radweg kein Planfeststellungsverfahren durchzuführen war, worauf sich ein klagender Naturschutzverein berufen hatte, während die Planfeststellungsbehörde einen solchen erlassen hatte (mit der Folge, dass nach Ablauf der Einwendungs- und Klagefristen nicht mehr gegen das Vorhaben gerichtlich vorgegangen werden konnte).

Das OVG Rheinland-Pfalz entschied daher: „Ein Zusammenhang zwischen einem Radweg und einer Kreisstraße i. S. von § 1 Abs. 3 Nr. 2 LStrG besteht nur dann, wenn der Radweg dieselben Verkehrsfunktionen erfüllt, wie die Kreisstraße.“ Ferner entschied es: „Die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach § 5 Abs. 5 LStrG setzt vor, dass die oberste Straßenbaubehörde eine förmliche Entscheidung erlassen hat, durch die dem Träger der Straßenbaulast auf dessen Antrag die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vorgeschrieben wird.“ Und: „Ein Naturschutzverein kann gemäß § 64 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes im Rahmen einer Anfechtungsklage auch geltend machen, ein Planfeststellungsbeschluss habe nicht erlassen werden dürfen.“¹⁶

Dies alles bedeutet, dass hier einige Unsicherheiten bestehen bleiben hinsichtlich der Einordnung, ob überhaupt ein unselbständiger Radweg vorliegt und die Festlegung in der Rechtsverordnung durchaus zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens nach Artt. 131 ff. Hessische Verfassung (HV) i. V. m. §§ 39 ff. Staatsgerichtshofgesetz (StGHG) bzw. einer Anfechtungsklage bei bestehender Planfeststellungspflicht (siehe auch unten zu § 23 Abs. 6 Satz 6 HStrG-E) gemacht werden könnte. Es wäre daher sinnvoll, auch den Bau selbständiger Radwege unter das überragende öffentliche Interesse in § 9 Abs. 3 HStrG-E zu fassen.

¹⁴ Vgl. zum Ganzen Herber, in: Kodal (Hrsg.), Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 6 Rn. 61 m. w. N.

¹⁵ OVG Koblenz, Urt. v. 07.04.2011 - 1 A 11088/10, BeckRS 2011, 49905.

¹⁶ OVG Koblenz, Urt. v. 07.04.2011 - 1 A 11088/10, BeckRS 2011, 49905, 1. bis 3. Leitsatz.

Somit wäre § 9 Abs. 3 Satz 1 HStrG-E wie folgt zu fassen: „Der Bau selbständiger und 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.“

Insgesamt stellt aber § 9 Abs. 3 HStrG-E einen konsequenten und sachgerechten Schritt dar, um den Ausbau sicherer Radverkehrsinfrastruktur rechtlich zu stärken und praktische Verfahren zu beschleunigen.

2. Zu § 23 Abs. 6 Satz 2 HStrG-E

Die Änderungen in § 23 Abs. 6 Satz 2 HStrG-E zur Genehmigungsfreiheit von Radwegen durch andere Baulastträger innerhalb bestehender Straßenzonen nach § 23 Abs. 2 HStrG sind konsequent und stehen im Einklang mit dem allgemeinen Ziel der kommunalen Selbstverwaltung.

Wie die Gesetzesbegründung hervorhebt, existieren vergleichbare Regelungen bereits für die Installation von Solaranlagen entlang von Bundesfernstraßen (§ 9 Abs. 2c FStRG)¹⁷. Unter dem Aspekt der umfassenden Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz ist es somit sachgerecht, kommunale Radwegvorhaben nicht unnötig zu verzögern. Die Ausnahme von Zustimmungserfordernissen erleichtert insbesondere interkommunale oder kreisweite Radwegkonzepte, bei denen Planungsgrenzen oft nicht den Verwaltungsgrenzen folgen.

Auch die vorgesehene Zustimmungs- und Genehmigungsfreiheit nach § 23 Abs. 6 Satz 2 HStrG-E ist aus Sicht der kommunalen Praxis zu begrüßen. Häufig scheitern Radwegvorhaben in den Landkreisen und Gemeinden nicht am politischen Willen oder an der Finanzierung, sondern an vermeidbaren bürokratischen Hürden. Dass künftig keine Zustimmung oder Genehmigung der Straßenbaubehörde mehr erforderlich sein soll, wenn ein weiterer Baulastträger Radwege innerhalb der straßenrechtlichen Schutzzone errichtet, stellt eine sachgerechte Entlastung dar. Die Analogie zu bestehenden Ausnahmen für Solaranlagen entlang von Straßen verdeutlicht, dass hier keine Sonderstellung des Radverkehrs geschaffen wird, sondern eine konsequente Fortführung der bisherigen gesetzgeberischen Linie.

Allerdings sollte die Vorschrift um eine Anzeigepflicht ergänzt werden. Dies ist auch explizit so in der referenzierten Vorschrift des FStRG des Bundes enthalten („Bedarf eine Anlage nach Satz 1 keiner Genehmigung, hat der Vorhabenträger das Vorhaben vor Baubeginn bei der jeweils zuständigen Behörde nach Satz 2 anzuzeigen.“). Zur Sicherstellung der verwaltungsinternen

¹⁷ Die Vorschrift lautet, Herv. d. Verf.: „Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Absatz 2 gelten nicht für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie. Die oberste Landesstraßenbaubehörde oder, soweit dem Bund die Verwaltung einer Bundesfernstraße zusteht, das Fernstraßen-Bundesamt ist im Genehmigungsverfahren für eine Anlage nach Satz 1 zu beteiligen, wenn eine solche Anlage längs einer Bundesautobahn in Entfernung bis zu 100 Meter oder längs einer Bundesstraße außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten bis zu 40 Meter, jeweils gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet oder erheblich geändert werden soll. Bedarf eine Anlage nach Satz 1 keiner Genehmigung, hat der Vorhabenträger das Vorhaben vor Baubeginn bei der jeweils zuständigen Behörde nach Satz 2 anzuzeigen. Bei der Genehmigung, der Errichtung und dem Betrieb einer Anlage nach Satz 1 sind die in Absatz 3 und in § 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes genannten Belange zu beachten.“

Kooperationsbereitschaft und -möglichkeit (Vermeidung konkurrierender Bauvorhaben zur gleichen Zeit etc.) sollte hier eine Anzeigepflicht aufgenommen werden.

Demnach lautet § 23 Abs. 6 Satz 3 HStrG-E: „Bedarf ein Radweg nach Satz 2 keiner Genehmigung oder Zustimmung, hat der Vorhabenträger das Vorhaben rechtzeitig vor Baubeginn bei der Straßenbaubehörde anzuzeigen.“

Zudem sollte die praktische Umsetzung flankiert werden. Empfehlenswert wäre eine Leitlinie des zuständigen Ministeriums, die den Landkreisen und Gemeinden Hinweise zur fachlich fundierten Prognose des Radwegebedarfs an die Hand gibt. Ohne einheitliche Standards droht eine Vielzahl methodisch unterschiedlicher Prognosen, die letztlich wieder in gerichtlichen Auseinandersetzungen münden könnten. Ein Musterverfahren oder eine standardisierte Methodik würde hier die Rechtssicherheit erheblich erhöhen und auch den kommunalen Aufwand reduzieren.

Darüber hinaus könnte geprüft werden, ob die Rechtsverordnung der Landesregierung nicht nur eine „Liste“ der Radwege enthält, sondern zugleich einen Mechanismus vorsieht, der die Priorisierung an gesamtverkehrlichen Kriterien (z. B. Unfallhäufigkeit, Netzwirksamkeit, Anschluss an den ÖPNV) knüpft. So ließe sich vermeiden, dass politisch motivierte Einzelprojekte die Aufnahme dominieren, während strategisch bedeutsame Lückenschlüsse im Netz unberücksichtigt bleiben. Ebenfalls könnte dies den Kommunen für die durch Bauleitplanung geplanten Radwege (siehe dazu unten § 33 Abs. 1 Satz 6 HStrG-E) als Handreichung - bzw. um im Bild zu bleiben als „linke und rechte Grenze“ bzw. „Leitplanke“ - dienen. Dies dürfte zumindest teilweise bereits durch die zentralen Unterstützungsstellen (wie sie mit der „Task Force Radwege“ bei Hessen Mobil und einigen vom Land Hessen geförderten kommunalen Nahmobilitätskoordinatoren existieren) der Fall sein.¹⁸

3. Zu § 33 Abs. 1 HStrG

a. Zu § 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 HStrG-E

Die geplante Klarstellung in § 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 HStrG-E, dass der Bau eines unselbständigen Radwegs in einem Abstand bis zu 20 m nicht als erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des Straßenrechts gilt, reduziert spürbar den formalen Aufwand, ohne die rechtliche Absicherung oder den Rechtsschutz Dritter zu unterlaufen. Diese Differenzierung vermeidet, dass reine Schutzstreifen oder einfache bauliche Ergänzungen eine Planfeststellungspflicht auslösen – ein häufiger Stolperstein in der bisherigen Praxis. Sie steht auch im Einklang mit der neu eingeführten Regelung des Fernstraßenrechts, § 9 Abs. 2c FStrG, wonach Photovoltaik-Freiflächenanlagen entlang von Bundesfernstraßen nicht mehr dem Anbauverbot unterliegen (§ 9 Abs. 1 FStrG) und nicht mehr dem bisherigen Zustimmungserfordernis (§ 9 Abs. 2 FStrG). Stattdessen erfolgt nur noch eine Beteiligung der Straßenbaubehörde im jeweiligen Genehmigungsverfahren (bis 100 m an Autobahnen, bis 40 m an Bundesstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten).

¹⁸ Siehe etwa Daten und Fakten rund um das Thema Radwegebau in Hessen – Stand: Oktober 2023 – unter https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2023-10/daten_und_fakten_zum_radwegebau_in_hessen_0.pdf.

Zwar kennt § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG des Bundes die Erforderlichkeit der Planfeststellung bei „erheblicher baulicher Umgestaltung“¹⁹ oder auch § 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 2 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz (LStrG RP)²⁰, nicht jedoch das bisherige HStrG. Aus Gründen der Normklarheit²¹ und als Klarstellung für die Rechtsanwendung durch Verwaltung und Gerichte bzw. aus Gründen der Beibehaltung der bisherigen Nomenklatur sollte der Begriff der „erheblichen Umgestaltung“ bzw. „wesentlich baulich umgestaltet“ nach § 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 HStrG-E nicht verwendet werden.

Vielmehr bietet sich hier an, entweder von „wesentlicher Umgestaltung“ bzw. „wesentlich umgestaltet“ (wie in § 30 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 HStrG²² für Kreuzungen von Straßen und Gewässern enthalten) oder von „wesentlich geändert“ (wie es für Straßenkreuzungen in § 29b Abs. 3 HStrG²³ heißt) zu sprechen. Da es sich hier wie in § 29b HStrG um den Straßenkörper handelt, ist die zweite Option vorzuziehen.

Somit sollte § 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 HStrG-E lauten:

„2. in sonstiger Weise wesentlich baulich geändert wird.

Eine wesentliche Änderung 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.“

b. Zu § 33 Abs. 1 Satz 6 HStrG-E

Der vorgesehene neue Satz 6 in § 33 Abs. 1 HStrG-E lautet: „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.“

Die Vorschrift enthält wichtige und Neuerungen und hat eine klarstellende Funktion zu § 33 Abs. 5 HStrG. So bedürfen Straßen (auch Radwege) zu ihrer Errichtung in aller Regel einer planungsrechtlichen Grundlage, zumal ein Ausgleich betroffener

¹⁹ Die Vorschrift des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG lautet: „Eine Änderung liegt vor, wenn eine Bundesfernstraße 1. um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder 2. in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.“ Herv. d. Verf.

²⁰ § 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 2 LStrG RP, Herv. d. Verf.: „Landes- und Kreisstraßen sowie dem überörtlichen, insbesondere touristischen Verkehr dienende selbstständige Geh- und Radwege dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Eine Änderung liegt vor, wenn eine Straße im Sinne des Satzes 1 (...) 2. in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.“

²¹ Freilich gilt auch in der Auslegung des HStrG: „Änderung im Sinne des Straßengesetzes ist jede technische Umgestaltung einer bereits vorhandenen Landes- oder Kreisstraße, sei es im Grundriß oder Aufriß“, siehe Neumeyer, HStrG, 4. Aufl., Stand: September 2015, § 33 Abs. 1 lit. c), Herv. d. Verf.

²² Die Vorschriften lauten: „(2) (...). Wird die Herstellung oder Änderung einer Kreuzung erforderlich, weil das Gewässer wesentlich umgestaltet wird, so sind die gegenwärtigen Verkehrsbedürfnisse zu berücksichtigen. Verlangt der Träger der Straßenbaulast weitergehende Änderungen, so hat er die Mehrkosten hierfür zu tragen. (3) Wird eine Straße neu angelegt und wird gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder aus anderen als straßenbaulichen Gründen wesentlich umgestaltet, sodass eine neue Kreuzung entsteht, so haben der Träger der Straßenbaulast und der Unternehmer des Gewässerausbaus die Kosten der Kreuzung je zur Hälfte zu tragen.“

²³ Wortlaut der Vorschrift: „(3) Nach einer wesentlichen Änderung einer bestehenden Kreuzung haben die Träger der Straßenbaulast ihre veränderten Kosten für Unterhaltung und Erneuerung sowie für Wiederherstellung im Falle der Zerstörung durch höhere Gewalt ohne Ausgleich zu tragen.“

Interessen stattfinden muss (siehe bereits oben zu § 9 Abs. 3 HStrG-E). Diese Abwägungspflicht ergibt sich verfassungsrechtlich aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG. Die Abwägung umfasst vor allem der Interessen von Anwohnern bzw. betroffenen Grundstückseigentümern der jeweiligen Straße. Grundsätzlich erfolgt die Abwägung im Wege des Erlasses eines Bebauungsplanes oder eines Planfeststellungsbeschlusses bzw. einer Plangenehmigung (so §§ 33 Abs. 1 und 5 HStrG).

Allerdings dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)²⁴ öffentliche Straßen unter einer bestimmten Voraussetzung auch ohne eine planungsrechtliche Grundlage angelegt werden: Dies ist der Fall, wenn keine nachbarlichen Belange berührt werden, was oftmals bei Straßen im Außenbereich, wo keine nachbarrechtlichen Konflikte zu erwarten sind, vorkommt. Dies insbesondere dort, wo die angrenzenden Flächen ohnehin dem Straßenbaulastträger gehören oder bereits die Eigentümer ihre Zustimmung erteilt haben. In Gänze genehmigungsfrei sind sie in diesen Fällen allerdings nicht. Es bleibt etwa eine naturschutzrechtliche Genehmigung erforderlich, siehe § 17 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).²⁵ Wird entgegen einer tatsächlich – aus nachbarlichen oder umweltrechtlichen Gründen – bestehenden Pflicht zur Durchführung eines Bebauungsplan- oder Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens ohne Plangrundlage gebaut, kann die Nutzung gerichtlich nachträglich untersagt werden, was bisweilen auch für Radwege bereits geschehen ist²⁶

Diese Aspekte greift die vorgeschlagene Regelung des § 33 Abs. 1 Satz 6 HStrG-E zutreffend auf. Wie auch andere Landesstraßengesetze sieht diese Vorschrift vor, dass Bau oder Änderung der Planfeststellung/Plangenehmigung bedürfen, wenn nicht durch Bebauungsplan bereits eine Planungsgrundlage geschaffen wurde oder aber, wenn ein Enteignungsverfahren notwendig ist, vgl. in diesem Zusammenhang nur § 40 Abs. 2 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG SH).²⁷

Gleichwohl ist die vorgeschlagene Regelung des Satzes 6 in § 33 Abs. 1 HStrG-E hinsichtlich zwei Aspekten ungenau bzw. verbesserungsbedürftig.

²⁴ BVerwG, Beschl. v. 26.08.1993 – 4 C 24/91, NVWZ 1994, S. 275 (277); vgl. Manssen, in: Siegel/Troidl (Hrsg.), Straßenrecht, 2025, § 4 Rn. 91 f.

²⁵ Die Vorschrift lautet: „(3) Für einen Eingriff, der nicht von einer Behörde durchgeführt wird und der keiner behördlichen Zulassung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften bedarf, ist eine Genehmigung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde erforderlich. Die Genehmigung ist schriftlich zu beantragen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Anforderungen des § 15 erfüllt sind. Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde trifft die zur Durchführung des § 15 erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen.“ Vgl. dazu Manssen, in: Siegel/Troidl (Hrsg.), Straßenrecht, 2025, § 4 Rn. 92.

²⁶ Für den unzulässigen, da nicht planungsrechtlich genehmigten, Bau und Betrieb eines durch ein FFH-Gebiet führenden Radweg, dessen Nutzung zu untersagen ist, siehe OVG Bautzen, Urt. v. 27.11.2018 – 4 A 688/17, BeckRS 2018, 37443.

²⁷ § 40 Abs. 2 StrWG SH lautet: „Für den Bau oder die Änderung von Kreis- und Gemeindestraßen sowie von sonstigen öffentlichen Straßen ist ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wenn ein Enteignungsverfahren notwendig ist oder entsprechend den Voraussetzungen der Anlage 1 zu § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 des Landes-UVP-Gesetzes vom 13. Mai 2003 (GVBl. Schl.-H. S. 246), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. November 2019 (GVBl. Schl.-H. S. 425), eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.“

Zum einen betrifft dies den Begriff der „UVP-Pflicht“, welcher in der Nomenklatur des HStrG nicht vorkommt.²⁸ Hier sollte auch auf die ausgeschriebene Form „Umweltverträglichkeitsprüfung“ zurückgegriffen werden.²⁹

Zum anderen sind nicht „Enteignungen vorzunehmen“, vielmehr ist ein „Enteignungsverfahren notwendig“, vgl. erneut die Regelung in § 40 Abs. 2 StrWG SH. Es kann schlicht nicht aus der Notwendigkeit des Enteignungsverfahrens darauf geschlossen werden, dass auch (tatsächlich) Enteignungen vorzunehmen sind. Es wäre sprachlich wie rechtstechnisch etwas schief, weil es so klingt, als müsste die Behörde aktiv enteignen. Daher spricht das Fachplanungsrecht i. d. R. vom Erfordernis eines Enteignungsverfahrens.

Stattdessen sollte die Formulierung von § 33 Abs. 1 Satz 6 HStrG-E sein:

„Der Bau von Radwegen erfordert ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren nur, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist oder ein Enteignungsverfahren notwendig ist.“

4. Zu § 33 Abs. 3 Satz 4 und 5 HStrG-E

Mit den § 33 Abs. 3 Satz 4 und 5 HStrG-E soll der (Aus-)Bau von (un-)selbständigen Radwegs ohne Umweltverträglichkeitsprüfung, bei Längen unter 10 km grundsätzlich und bei einer nicht zu besorgenden Betroffenheit von Natura-2000 Gebieten im Einzelfall möglich sein.

Die Vorschrift entspricht, so die Gesetzesbegründung³⁰, der bundesrechtlichen Regelung in § 14d UVPG.³¹ Der Norminhalt („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“) ist auch nicht deklaratorischer Natur weil der hessische Landesgesetzgeber keine Gesetzgebungskompetenz bzgl. der Anwendbarkeit des UVPG auf Radwege hätte. Zwar ist die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben im UVPG i. V. m. Anlage 1 zum UVPG bundesrechtlich insoweit abschließend geregelt, worin Radwege nicht erfasst sind. Vielmehr regelt das UVPG mit dem erst Ende 2023 eingeführten § 14d den Bau von Radwegen an Bundesstraßen, allerdings nur für Bundesstraßen (siehe die amtliche Überschrift der Vorschrift). Damit verbleibt hier für den hessischen Gesetzgeber ein eigener Regelungsspielraum für Gemeinde- und Landesstraßen – siehe auch § 1 Abs. 4 UVPG, wonach an bei Rechtsvorschriften der Länder neben

²⁸ Wenngleich es in § 14d Abs. 2 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) so enthalten: „Bau von Radwegen an Bundesstraßen: (2) Eine allgemeine Vorprüfung entsprechend § 7 Absatz 1 wird in den Fällen des Absatzes 1 zur Feststellung der UVP-Pflicht durchgeführt, wenn durch die Baumaßnahme ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein kann.“

²⁹ Vgl. auch § 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW): „(1) Landesstraßen und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Gleiches gilt für Radschnellverbindungen des Landes und Gemeindestraßen, sofern für diese eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.“

³⁰ LT-Drs. 21/2183, S. 4.

³¹ Die Vorschrift lautet: „Bau von Radwegen an Bundesstraßen: (1) Keiner Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf die Änderung einer Bundesstraße durch den Bau eines straßenbegleitenden Radweges mit einer durchgehenden Länge von bis zu zehn Kilometern. (2) Eine allgemeine Vorprüfung entsprechend § 7 Absatz 1 wird in den Fällen des Absatzes 1 zur Feststellung der UVP-Pflicht durchgeführt, wenn durch die Baumaßnahme ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein kann.“

dem UVPG zulässig sind, soweit sie die wesentlichen Anforderungen des UVPG beachten bzw. über es hinausgehen. So ist es hier.

Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied zwischen § 14d UVPG und § 33 Abs. 3 HStrG-E, den die hessische Gesetzesbegründung als Vorbild für die vorliegende Änderung des HStrG-E nennt. Während nämlich § 14d UVPG allein auf unselbständige (= „straßenbegleitende“) Radwege beschränkt bleibt, erfasst § 33 Abs. 3 HStrG-E auch selbständige. Dies ist bemerkenswert und kritikwürdig, weil die Privilegierung in § 14d UVPG ausweislich der Gesetzesbegründung des Bundesgesetzgebers in Ausübung des Ermessens der Mitgliedsstaaten nach Artikel 4 Absatz 2b i. V. m. Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Anhang III UVP-Richtlinie³² bewusst auf unselbständige Radwege (beschränkt) formuliert wurde.³³ Diese Radwege lösen nämlich – so der Bundesgesetzgeber zutreffend – neben der Straße als ihr Bezugspunkt keine eigenen Auswirkungen auf die Schutzgüter Umwelt und Mensch (§ 2 UVPG) aus. Bei selbständigen Radwegen ist dies indessen völlig anders – auch ungeachtet der Frage, ob sie durch ein Natura 2000-Gebiet verlaufen oder nicht, was § 33 Abs. 3 Satz 5 HStrG-E durch diesen Satz einzufangen versucht.

Um nicht möglicherweise den Grundsätzen des UVPG (siehe nochmals § 1 Abs. 4 UVPG) zuwider zu laufen, sollte die Vorschrift des § 33 Abs. 3 Satz 4 und 5 HStrG-E daher lauten:

„Für den Bau oder den Ausbau eines 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.“

³² Art. 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie lautet: „(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.“ Art. 4 Abs. 2 lit. b), Abs. 3 UVP-Richtlinie lauten: „(2) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 4, ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten treffen diese Entscheidung anhand (...) b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien. (3) (3) Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.“ Anhang III umfasst die Merkmale des Projekts (wie die Größe, Unfallrisiken), den Standort des Projekts (z. B. geschützte Gebiete) und die Merkmale der potenziellen Auswirkungen (Dauer, Häufigkeit und Reversibilität der Auswirkungen).

³³ Siehe BT-Drs. 198/23, S. 125: „Mit dem neuen § 14d UVPG wird im Einklang mit Artikel 4 Absatz 2b der UVP-Richtlinie und den Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-Richtlinie ein längenbezogener Schwellenwert festgelegt, bei dessen Unterschreitung einzelne Vorhaben nicht UVP-pflichtig sind. Die EU-Mitgliedstaaten haben insofern einen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Projektarten, die einer Prüfung zu unterziehen sind bzw. bei der Festlegung der anzuwendenden Kriterien und/oder Schwellenwerte. Dieser Spielraum wird durch Artikel 2 Absatz 1 der UVP-Richtlinie begrenzt, der festlegt, dass Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen sind. Durch den Bau oder die Erweiterung von straßenbegleitenden (unselbständigen) Radwegen ist mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt indessen nicht zu rechnen. Zu berücksichtigen sind insofern der gegenüber sonstigen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen geringere Ausbaumumfang, das Fehlen betriebsbedingter Beeinträchtigungen durch Lärm, Schadstoffe und Erschütterungen sowie die positiven Umwelteffekte von Trassenbündelungen bei der Anlage von Radwegen neben vorhandenen Straßen.“ Dazu auch Beckmann, in: Stürer/Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 4425.

5. Zu § 36a Abs. 8 HStrG-E

Besonders praxisrelevant ist § 36a Abs. 8 HStrG zur „vorzeitigen Besitzeinweisung“³⁴. Diese Regelung ermöglicht es, die Bauvorbereitung bereits aufzunehmen, wenn das Planfeststellungsverfahren zwar weitgehend abgeschlossen, aber noch nicht formell beendet ist. Die Verknüpfung mit der aufschiebenden Bedingung zur späteren Bestätigung durch den Planfeststellungsbeschluss wahrt rechtsstaatliche Grundsätze.

Ergänzende Ausführungs- und Anwendungshinweise könnten hier hilfreich sein, mit denen klargestellt wird, wann die Planreife bzw. die Prognose zur Genehmigungsfähigkeit bei der Planung von Radwegen angenommen werden kann, um Verzögerungen in der Projektumsetzung führenden Rechtsbehelfen gegen die Besitzeinweisung aufgrund fehlender materieller Vorfestlegung zu vermeiden. Sie lehnt sich an die erst kürzlich, seit Ende 2023, bestehende Regelungen aus § 18f Abs. 1a FStrG an, die wiederum ihr Vorbild im Energieleitungsausbau mit dem bereits seit 2011 geltenden § 44b Abs. 1a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)³⁵ hat.³⁶ Es handelt sich um eine etablierte Ermöglichung der zügigeren Umsetzung von Infrastrukturvorhaben³⁷, die sich auch im Radwegeausbau in Hessen als sehr nützlich erweisen kann. Selbstverständlich ist für eine tatsächliche Beschleunigung von Vorhaben entscheidend, dass die Vorhabenträger die Prozesse zum Erwerb benötigter Grundstücke rechtzeitig anstoßen und die Entscheidung über die vorzeitige Besitzeinweisung durch die Enteignungsbehörde herbeiführen. Hierfür sind erfahrungsgemäß mehrere Monate bis zu einem Jahr erforderlich.

Sicherungsmechanismen gegen eine übermäßige bzw. rechtswidrige Nutzung der vorzeitigen Besitzeinweisung sind, dass die weiteren Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung freilich gegeben sein müssen; das bedeutet, dass der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten sein muss und der Eigentümer oder Besitzer sich weigert, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen.³⁸

III. Fazit

Der Gesetzentwurf stellt einen rechtlich soliden, verwaltungstechnisch durchdachten und politisch gebotenen Schritt zur Förderung des Radverkehrs in Hessen dar. Er verdient breite Unterstützung. Einige Ergänzungen könnten seine Wirkung in der Praxis jedoch noch steigern. Die Integration mit anderen Infrastrukturbereichen, insbesondere der Energiewende, ist eine Chance, die in zukünftigen Gesetzgebungsvorhaben weiter genutzt werden sollte.

³⁴ So bereits zutreffend die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 21/2183, S. 4, vgl. auch Kümper, in: Siegel/Troidl (Hrsg.), Straßenrecht., 2025, § 2 Rn. 335.

³⁵ Siehe § 44b Abs. 1a EnWG, der lautet: „Der Träger des Vorhabens kann verlangen, dass nach Abschluss des Anhörungsverfahrens gemäß § 43a eine vorzeitige Besitzeinweisung durchgeführt wird. In diesem Fall ist der nach dem Verfahrensstand zu erwartende Planfeststellungsbeschluss dem vorzeitigen Besitzeinweisungsverfahren zugrunde zu legen. Der Besitzeinweisungsbeschluss ist mit der aufschiebenden Bedingung zu erlassen, dass sein Ergebnis durch den Planfeststellungsbeschluss bestätigt wird. Anderenfalls ist das vorzeitige Besitzeinweisungsverfahren auf der Grundlage des ergangenen Planfeststellungsbeschlusses zu ergänzen.“

³⁶ Zum Ganzen Kümper, in: Siegel/Troidl, Straßenrecht, § 2 Rn. 335 m. w. N.

³⁷ Siehe auch zur Position des Bundesgesetzgebers BT-Drs. 20/6879, S. 62 zu § 18f Abs. 1a FStrG.

³⁸ Vgl. klarstellend BT-Drs. 20/6879, S. 62 zu § 18f Abs. 1a FStrG.

Langfristig sollte zudem geprüft werden, ob ein abgestimmter landesrechtlicher Planungsrahmen für Infrastrukturprojekte anderer Fachrechte geschaffen werden kann, der die gegenseitige Integration dieser Projekte im Raum und die gemeinsame Nutzung von Flächen (etwa durch kombinierten Ausbau von Straßen und Energieleitungen) fördert. Gerade beim Radwegebau entlang von Landstraßen in ländlichen Räumen gibt es Synergiepotenziale.

Schließlich wäre zu überlegen, ob dem Gesetz noch weitere flankierende Elemente zur Verwaltungsvereinfachung und Qualitätssicherung beizugeben sind.

Zu denken wäre an eine landesweite digitale Plattform für Radwegeplanungen mit Musterunterlagen, Planungsleitfäden und Zuständigkeitsübersichten oder eine gesetzliche Ermächtigung zur Einführung einheitlicher Musterlösungen (z. B. für Querschnitte oder Kreuzungsdesigns), die Planungsverfahren vereinfachen, sowie eine Förderung von standardisierten Genehmigungsprozessen auf Ebene der Landkreise, etwa durch zentrale Unterstützungsstellen (wie sie mit der „Task Force Radwege“ bei Hessen Mobil und einigen vom Land Hessen geförderten kommunalen Nahmobilitätskoordinatoren z. T. schon existieren).³⁹ Diese Ergänzungen würden die gute Zielsetzung des Gesetzes auch im Verwaltungsalltag stärker verankern.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Johannes M. Jäger, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Vergaberecht

³⁹ Siehe etwa Daten und Fakten rund um das Thema Radwegebau in Hessen - Stand: Oktober 2023 - unter https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2023-10/daten_und_fakten_zum_radwegebau_in_hessen_0.pdf.