Ausschussvorlage WVA 21/25 – Teil 3
öffentlich vom 26.10.2026

Öffentliche mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/5221
– Drittes Gesetz zur Änderung straßenrechtlicher Vorschriften –

Stellungnahmen von Anzuhörenden

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

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr,
Wohnen und ländlichen Raum
Schlossplatz 1–3

65183 Wiesbaden

Allgemeiner Deutscher
Fahrrad-Club Hessen e.V.

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, 23.10.2026

Stellungnahme zum Dritten Gesetz zur Änderung straßenrechtlicher Vorschriften (Drucks. 21/5221)

Sehr geehrter Herr Stolz, sehr geehrte Abgeordnete,

wir danken für die Möglichkeit, zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf greift unter anderem Vorschläge zur gesetzlichen Beschleunigung von Planungsverfahren für Radwege an Landes- und Kreisstraßen auf, die vom ADFC Hessen gemeinsam mit dem ADAC Hessen-Thüringen im November 2024 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Er reagiert somit auf das Problem, dass in Hessen trotz erheblichen Nachholbedarfs der Ausbau von straßenbegleitenden Radwegen an Landes- und Kreisstraßen nur sehr langsam 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 (2016–2025) wurden im gesamten Landesstraßennetz (7.198 Kilometer) ca. 70 Kilometer straßenbegleitende Radwege fertiggestellt (rund 1,0 %). Hessen verfügt daher unverändert über einen großen Bestand an Landes- und Kreisstraßen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen. Nach den einschlägigen technischen Richtlinien (insb. ERA)

wäre dort aufgrund der gefahrenen Geschwindigkeiten und der Verkehrsmengen eine Entflechtung der Verkehrsarten angezeigt.

Der ADFC Hessen vertritt die Auffassung, dass sicheres und komfortables Radfahren kein Privileg für Menschen in einigen wenigen Großstädten sein darf. Damit der Bevölkerung in ganz Hessen die freie Verkehrsmittelwahl auf alltäglichen Wegen ermöglicht werden kann, muss die Ausbaugeschwindigkeit des Radwegenetzes deutlich erhöht werden, was eine Reduzierung von Planungszeiträumen von den heute üblichen 5 bis 8 Jahren erfordert. 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 Hessen Mobil bereitgestellt werden. Hierfür sollten auch Mittel des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität genutzt werden, das gerade die Beseitigung infrastruktureller Mängel zum Ziel hat. Zudem muss die Unterstützung der Kommunen – mit Know-how und finanzieller Förderung – beim Ausbau der Radwegenetze in kommunaler Baulast nicht geschwächt, sondern muss weiter ausgebaut werden.

Zu den Bestimmungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

§ 1a Vision Zero

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf klarstellt, dass öffentliche Straßen allen Verkehrsteilnehmer:innen dienen sollen.
Zugleich regen wir an, die Verkehrssicherheit nach dem Vorbild der VwV-StVO genauer zu qualifizieren, indem auf die Vision Zero verwiesen wird. Hierfür schlagen wir folgende Formulierung für einen zu ergänzenden Satz 2 in Abs. 1 vor:

„Hierbei ist die „Vision Zero“ (keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schweren Personenschäden) Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen.“

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Radschnellwege

In Hessen, wie auch in anderen Bundesländern, zeigt sich, dass Gemeinden regelmäßig mit der Entwicklung von Radschnellwegprojekten überfordert sind, wenn es keinen interkommunalen Projektträger wie etwa den Regionalverband FrankfurtRheinMain, den Regionalpark RheinMain Südwest oder den Zweckverband Raum Kassel gibt, der eine Gesamtprojektverantwortung ausübt.
Um dem Land in solchen Fällen zu ermöglichen, Radschnellwege selbst zu planen und zu bauen, empfehlen wir hier – in Anlehnung an das Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) – die Ergänzung „sowie Radschnellwege des Landes mit entsprechender Verkehrsfunktion“ am Ende von Nr. 1.

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Gemeindestraßen

Wir begrüßen, dass selbstständige Rad- und Gehwege sowie andere dem Radverkehr dienende Wege den Gemeindestraßen zugeordnet werden. Wie wir zu § 33 noch ausführen, werden diese Wege dadurch zudem planfeststellungsfähig.

§ 6 Abs. 1 Beschränkung der Widmung

Für den umwegeempfindlichen Rad- und Fußverkehr empfehlen wir, folgende Regelung am Ende von Abs. 1 aufzunehmen:

„Die Beschränkung einer Straße für den Fuß- und Radverkehr darf nur erfolgen, soweit und solange eine andere Straße für den Fuß- und Radverkehr besteht, die im Wesentlichen gleich verläuft."

§ 7 Abs. 3 zusätzliche Ortsdurchfahrt

Wir möchten hier anregen, „auf Antrag der Gemeinde" zu streichen. Bei engen Ortsdurchfahrten, die eine separierte Führung des Radverkehrs aufgrund von Platzmangel nicht zulassen, kann die Einbeziehung paralleler Führungsangebote für den Radverkehr innerhalb der Ortslage eine Alternative sein – die Einbeziehung sollte der oberen Straßenbaubehörde erleichtert werden.

§ 14 Gemeingebrauch

Wir empfehlen, den Vorrang des fließenden vor dem ruhenden Verkehr im Gemeingebrauch gesetzlich zu verankern. Dies entspricht den Regelungen im Bundesfernstraßengesetz sowie in anderen Ländern (z. B. NRW) und trägt der vorrangigen Funktion der Straße als Verkehrsraum Rechnung.

Konkret kann die Regelung des StrWG NRW als zweiter Absatz übernommen werden:

„(2) Im Rahmen des Gemeingebrauchs hat der fließende Verkehr einschließlich des fließenden Radverkehrs den Vorrang vor dem ruhenden, soweit sich aus der Widmung der Straße und dem Straßenverkehrsrecht nichts anderes ergibt."

§ 16 Free-Floating-Sharing

Im Gegensatz zu den Regelungen für stationsbasiertes Carsharing (§ 16a) bleibt offen, ob Free-Floating-Angebote mit Kfz (inklusive Elektrokleinstfahrzeugen) oder Fahrrädern eine Sondernutzung darstellen oder dem Gemeingebrauch zuzuordnen sind. Wir regen an, hier einen klaren rechtlichen Rahmen zu schaffen, um Rechtsunsicherheit und unnötige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

§ 23 Anbauverbotszone

Die neue Fassung erweitert das Anbauverbot in der 20-Meter-Zone von Hochbauten auf alle baulichen Anlagen.

Der ADFC Hessen vertritt die Auffassung, dass unselbstständige Radwege als Straßenbestandteile nicht dem Anbauverbot unterliegen, denn dieses zielt darauf, die Straße vor straßenfremden Anlagen zu schützen. Wir regen jedoch an, dies im Gesetz auch ausdrücklich so zu regeln, um nicht ungewollt Rechtsunsicherheit für die Planung unselbstständiger Radwege zu schaffen.

Selbstständige Radwege und der Ausbau öffentlicher Wirtschaftswege für den Radverkehr würden demgegenüber künftig unter das Anbauverbot für bauliche Anlagen nach Abs. 1 fallen. In der Folge wäre für ihre Errichtung oder ihren Ausbau eine Befreiung nach Abs. 8 zu beantragen und zu erteilen.

Der ADFC Hessen lehnt eine solche Regelung ab, da sie dem politischen Ziel der Planungsbeschleunigung für Radwege zuwiderläuft. Stattdessen sollte, analog den Regelungen für öffentlich zugänglichen Telekommunikationsanlagen und Solarenergieanlagen, eine gesetzliche Befreiung vorgenommen werden.

Wir möchten daher mit Nachdruck empfehlen, folgende Änderungen am Gesetzestext vorzunehmen:

Anfügung eines Satzes 4 nach § 23 Abs. 1 Satz 3:

„Satz 1 sowie die Abs. 2 bis 4 finden auf den Bau und die Änderung unselbständiger Rad- und Gehwege, die Bestandteil der jeweils geschützten Landes- oder Kreisstraße sind, einschließlich der hierfür erforderlichen weiteren Straßenbestandteile keine Anwendung.“

Einfügung eines Abs. 1a nach Abs. 1:

„(1a) Absatz 1 findet auf den Bau und die Änderung selbständiger öffentlicher Rad- und Gehwege sowie auf den Ausbau öffentlicher Wirtschaftswege für den Radverkehr keine Anwendung. Die Abs. 2 bis 10 bleiben insoweit unberührt.“

Zur Begründung schlagen wir vor:

„Unselbständige Rad- und Gehwege sind Bestandteile der geschützten Straße selbst. Ihre Herstellung und Änderung erfordern daher keine zusätzlichen anbaurechtlichen Zulassungen. Selbständige öffentliche Rad- und Gehwege sowie der Ausbau öffentlicher Wirtschaftswege für den Radverkehr werden vom absoluten Anbauverbot ausgenommen. Die auf die Straßenbelange beschränkten Zustimmungs- und Genehmigungserfordernisse bleiben für diese Vorhaben bestehen. Sonstige öffentlich-rechtliche Anforderungen und Rechte Dritter bleiben unberührt.“

§ 32 Überragendes öffentliches Interesse

Wir begrüßen ausdrücklich die Festlegung eines überragenden öffentlichen Interesses für den Bau von unselbstständigen Rad- und Gehwegen. Die Regelung misst dem Geh- und Radwegebau verfahrensunabhängig besonderes Gewicht bei, was angesichts der eingangs dargelegten Defizite notwendig und gut begründbar ist. Verfassungsrechtlich lässt sich die Privilegierung mit dem Klimaschutz und dem Schutz von Leib und Leben (z. B. Art. 20a GG, Art. 2 Abs. 2 GG) tragfähig begründen.

Die Festlegung des überragenden öffentlichen Interesses für den Bau von Ortsumgehungen sehen wir dagegen kritisch. Der Neubau von Ortsumgehungen sollte grundsätzlich äußert restriktiv gehandhabt werden. Eine Realisierung sollte nur dort in Betracht kommen, wo unter Berücksichtigung der örtlichen Randbedingungen belastbar von substanziellen Verkehrssicherheitsgewinnen auszugehen ist. Voraussetzung sollte sein, dass sich diese Gewinne nicht durch vorrangig zu prüfende, weniger eingriffsintensive Maßnahmen erreichen lassen – insbesondere Geschwindigkeitsdämpfung (z. B. Tempo 30), Knotenpunktgestaltung sowie die Herstellung gesicherter Querungsmöglichkeiten im Zuge der Ortsdurchfahrt.

Der Bau von Ortsumgehungen ist hochkomplex und bindet Personal- und Haushaltsmittel in großem Umfang. Diese stehen dann nicht mehr für den Erhalt des Straßennetzes, den Neubau von unselbstständigen Radwegen und andere Maßnahmen zur Förderung der Verkehrssicherheit zur Verfügung.

Das bestehende Straßennetz in Hessen (wie bundesweit) weist einen erheblichen Sanierungsstau auf – kurzfristige Sperrungen oder Ausfälle von Verkehrsanlagen aufgrund baulicher Mängel nehmen in den vergangenen Jahren immer weiter zu und können ganze Regionen über Jahre verkehrlich, sozial und wirtschaftlich stark zu belasten. Die straßenbaulichen Ressourcen des Landes sollten darauf konzentriert werden, solche Ereignisse zu vermeiden.

Darüber hinaus ist durch den Neubau von Ortsumgehungen mit einer Zunahme des Verkehrsaufkommens zu rechnen („induzierter Verkehr“). Wir empfehlen daher, beogen auf das Gesamtnetz, dringend eine konsequente Fokussierung der Ressourcen auf den Erhalt sowie auf kosteneffiziente Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, wie den (Aus-)Bau von Querungsstellen, die Optimierung von Knotenpunkten und die Entflechtung des Fuß- und Radverkehrs vom Kfz-Verkehr.

Gesetzliche Maßnahmen zur beschleunigten Realisierung von Ortsumgehungen halten wir für nicht erforderlich.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Privilegierungen für den Straßenbau schon im Zusammenhang mit dem *Gesetz 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* kontrovers diskutiert wurde und insofern mit rechtlichen Unsicherheiten einhergeht.

§ 33 Planfeststellung
Radwege weisen in der Regel weder die für eine Planfeststellung charakteristische Eingriffsintensität noch den Konfliktbewältigungsbedarf auf, wie er für komplexe Großvorhaben typisch ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, Radwegevorhaben grundsätzlich von der Planfeststellungspflicht auszunehmen und ein entsprechendes Verfahren auf die Fälle zu beschränken, in denen aufgrund enteignungsrechtlicher Inanspruchnahmen oder UVP-relevanter Umweltauswirkungen ein gesteigerter fachrechtlicher Koordinierungsbedarf besteht.

Wir begrüßen daher, dass künftig nur noch der Bau und die wesentliche Änderung von Landesstraßen einer Planfeststellung bedürfen, Plangenehmigung und -befreiung als prioritäre Verfahren vorgesehen werden und für die Kreisstraßen die Planfeststellung nur noch optional ist (analog zu den Gemeindestraßen).

Wir begrüßen ferner, dass selbstständiger Radwege durch die Zuordnung zu den Gemeindestraßen (§ 3) nun planfeststellungsfähig werden.

Kritisch sehen wir demgegenüber, dass ein straßenbegleitender Radweg an einer Landesstraße einem strengeren Zulassungsregime unterliegen kann als der Bau einer erheblich eingriffsintensiveren Gemeinde- oder Kreisstraße. Eine Ausnahmeregelung sollte dieses Missverhältnis beseitigen oder zumindest verringern

Dafür möchten wir folgende Regelungen vorschlagen:

Ergänzung von § 33 Abs. 2 Satz 2 um folgende Nr. 4; der Punkt am Ende der Nr. 3 wird durch das Wort „oder“ ersetzt:

„4. ausschließlich ein unselbständiger Rad- oder Gehweg an eine bestehende Straße angebaut oder ein solcher Weg geändert wird; hierzu gehören die für das Vorhaben erforderlichen Anpassungen von Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützkonstruktionen, Einmündungen und Querungsstellen.“

In § 33 Abs. 2 wird nach dem bisherigen Satz 3 ein Satz 4 angefügt:

„Satz 2 Nr. 4 erfasst keine Erweiterung oder Umgestaltung der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn, die über die für das Rad- oder Gehwegvorhaben erforderlichen Anpassungen hinausgeht. Die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und die sich daraus nach Abs. 3 und § 33c Abs. 3 ergebenden Zulassungserfordernisse bleiben unberührt.“

Ergänzung von § 33 Abs. 1 um folgende Sätze:

„Abweichend von Satz 1 und § 74 Abs. 7 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes kann für den Bau oder die Änderung unselbständiger Rad- und Gehwege auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast auch dann ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden,

wenn nach Abs. 2 keine wesentliche Änderung vorliegt. Die Möglichkeit einer Plangenehmigung bleibt unberührt. Soll ein nach Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 begünstigtes Vorhaben unter Inanspruchnahme von Grundeigentum oder anderen Rechten im Wege der Enteignung durchgeführt werden, ist der Plan zuvor festzustellen oder, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, zu genehmigen."

Zur Begründung schlagen wir vor:

„Unselbständige Rad- und Gehwege dienen der sicheren Entflechtung der Verkehrsarten. Ihr Anbau und ihre Änderung werden unabhängig von einem gleichzeitigen Erneuerungsbedarf der Fahrbahn für den Kfz-Verkehr vom obligatorischen straßenrechtlichen Planverfahren ausgenommen. Notwendige Anpassungen des Straßenkörpers sind einbezogen; eigenständige Erweiterungen der Kraftfahrzeugfahrbahn bleiben nach den allgemeinen Regeln zu beurteilen. UVP-Pflichten, sonstige öffentlich-rechtliche Zulassungserfordernisse und Rechte Dritter bleiben unberührt. Die freiwillige förmliche Zulassung wird ermöglicht und für Enteignungsfälle eine vorgelagerte straßenrechtliche Entscheidung sichergestellt."

§ 33a UVP

Der ADFC Hessen hatte sich in seinen Vorschlägen zur Planungsbeschleunigung für eine Orientierung an den 2023 eingeführten Regeln des Bundes (§ 14d UVPG „Bau von Radwegen an Bundesstraßen") ausgesprochen. Nordrhein-Westfalen hat mit dem zum 1.Juli 2026 in Kraft getretenen StrWG NRW eine entsprechende Regelung eingeführt.

Der vorliegende Gesetzentwurf für das Hessische Straßengesetz wählt nun einen anderen Ansatz. Für Radwege finden sich keine gesonderten Erleichterungen oder Freistellungen mehr – stattdessen wird auf die standortbezogenen Wirkungen abgestellt, die im Rahmen einer standortbezogenen Vorprüfung in Anlehnung an § 7 Abs. 2 UVPG zu ermitteln und zu bewerten sind. Eine UVP-Pflicht wird ausgelöst, wenn die Vorprüfung ergibt, dass die in § 33a Abs. 1 Nr. Buchst. a, b oder c genannten Kriterien durch das Vorhaben erfüllt sind.

Zwar ist anzunehmen, dass ein Radweg im Regelfall weder ein Natura-2000-Gebiet noch ein Kulturdenkmal erheblich beeinträchtigen noch den Schutzzweck eines nationalen Schutzgebiets gefährden kann. Dennoch sind die Auswirkungen dieses gesetzgeberischen Ansatzes für uns nicht hinreichend bestimmbar, weshalb wir uns mit Schreiben vom 2. Oktober 2026 an das Hessische Vekehrsministerium unter anderem mit der Frage gewandt haben, ob die Auswirkungen der vorgesehenen Regelungen auf Radwegprojekte geprüft wurden. Aufgrund der Kürze der Zeit steht eine Antwort hierzu noch aus. Wir halten es daher nach derzeitigem Kenntnisstand sogar für möglich, dass sich die Lage für den Radwegebau gegenüber der geltenden Rechtslage verschlechtert.

Wir möchten dringend anregen, im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens auf diesen Aspekt besondere Aufmerksamkeit zu richten. Die Neuregelung darf nicht dazu führen, dass die angestrebte Beschleunigung des Radwegebaus durch eine

schematische oder übermäßig aufwendige Durchführung standortbezogener Vorprüfungen konterkariert wird.

Erforderlich ist eine verhältnismäßige, auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten und die konkret möglichen erheblichen Umweltauswirkungen zugeschnittene Prüfung. Die Gesetzesbegründung sollte ausdrücklich klarstellen, dass weder die Lage in einem Schutzgebiet noch die abstrakte Möglichkeit von Umweltauswirkungen für sich genommen umfangreiche Gutachten erforderlich machen.

Alternativ sollte auch in Hessen eine dem § 14d UVPG entsprechende Regelung vorgezogen werden.

Fazit

Zusammenfassend begrüßen wir ausdrücklich die gesetzlichen Änderungen, die auf eine Beschleunigung des Radwegebaus zielen und sind dem Hessischen Verkehrsministerium dankbar, dass es sich diesem Thema gewidmet hat.

Bei den Regelungen zur Planfeststellung sehen wir weitere Verbesserungsmöglichkeiten, bei den vorgesehenen Regelungen zur UVP und zur Anbauverbotszone bitten wir dringend darum, die praktischen Auswirkungen kritisch zu prüfen und die Regelungen gegebenenfalls anzupassen. Hier sehen wir Risiken für eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo.

Darüber hinaus empfehlen wir, die Novellierung für weitere Verbesserungen des Hessischen Straßengesetzes unter anderem hinsichtlich der Verkehrssicherheit, des Free-Floating-Sharings und des Vorrangs des fließenden Verkehrs zu nutzen.

Mit freundlichen Grüßen

S. Riedmann

Sofrony Riedmann
Landesgeschäftsführer

IPP LEGAL
Rechtsanwälte für öffentliche Beschaffung

Rechtsanwältin Katharina Bartetzky-Olbermann
Fachanwältin für Vergaberecht

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

in Bürogemeinschaft

IPP LEGAL – RA Dr. Jäger · Hedderichstraße 41 · 60594 Frankfurt

An den
Hessischen Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr,
Wohnen und Ländlichen Raum
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail

Datum: 26. Oktober 2026
Unser Zeichen: 33-26/JJ
Ihr Zeichen: LT-Drs. 21/5221

Mobil: 0162-32 12 0 87
E-Mail: jaeger@ipp-legal.de

Gesetzentwurf der Landesregierung: Drittes Gesetz zur Änderung straßenrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 21/5221
Hier: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 29. Oktober 2026

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 den Gesetzentwurf in seiner Grundrichtung.** Die Beschränkung förmlicher Planverfahren, die Erleichterungen für die Erneuerung bestehender Infrastruktur und die vorläufige Anordnung können Straßenbauvorhaben beschleunigen. Entscheidend bleiben die richtige Rechtsanwendung durch personell und fachlich ausreichend ausgestattete Behörden und Vorhabenträger sowie die Unterstützung durch politische Entscheidungsträger. Ergänzungsbedarf sehe ich vor allem in den folgenden Punkten.

- **Straßenklassen und Anbaurecht:** Die Einordnung selbstständiger Rad- und Gehwege als Gemeindestraßen schafft Rechtsklarheit und eröffnet die freiwillige Planfeststellung. Sie löst allerdings nicht die Finanzierungsfrage. Auch das überragende öffentliche Interesse ersetzt keine verfahrensrechtlichen Erleichterungen.

Änderungsvorschläge:

- Unselbstständige Rad- und Gehwege einschließlich notwendiger weiterer Straßenbestandteile sollten in § 23 HStrG-E ausdrücklich vom Anbaurecht der geschützten Straße ausgenommen werden.

- Selbstständige öffentliche Rad- und Gehwege sollten nur vom absoluten Anbauverbot befreit werden; die Zustimmungs- und Genehmigungserfordernisse nach Abs. 2 bis 4 bleiben anwendbar.

- Für überörtlich bedeutsame Radschnellverbindungen empfehle ich zumindest langfristige Finanzierungsvereinbarungen. Erwägenswert ist zudem, die Privilegierung in § 32 Abs. 3 HStrG-E auf selbstständige Verbindungen eines verbindlich festgelegten überörtlichen Radverkehrsnetzes zu erstrecken.

- **Planfeststellung und kommunale Verantwortung:** Die Beschränkung auf wesentliche Änderungen und den Wegfall der gesonderten Entfallentscheidung unterstütze ich. Für den Radwegeanbau sollte die Entlastung jedoch eindeutiger geregelt werden.

  Änderungsvorschläge:

  - § 33 Abs. 2 HStrG-E sollte den Anbau oder die Änderung unselbstständiger Rad- und Gehwege einschließlich notwendiger Anpassungen anderer Straßenbestandteile ausdrücklich vom Wesentlichkeitsbegriff ausnehmen. UVP-pflichtige Vorhaben bleiben dem Planverfahren selbstverständlich unterworfen.

  - Für einen zusätzlichen durchgehenden Kfz-Fahrstreifen kommt eine begrenzte Ausnahme in Betracht: im räumlichen Zusammenhang mit der bestehenden Straße, ohne UVP-Pflicht und bei unbeeinträchtigten oder durch Vereinbarungen gesicherten Rechten Dritter; ausgenommen bleibt der Ausbau auf mindestens vier Fahrstreifen über mindestens zehn Kilometer.

  - Die freiwillige Planfeststellung oder Plangenehmigung sollte auch für nicht wesentliche Änderungen explizit eröffnet werden. Kleinere Kommunen sollten freiwillig nutzbare fachliche Beratung zur Verfahrenswahl erhalten (Projektmanager nach dem Vorbild aus NRW).

- **Vorläufige Anordnung und Eigentum:** Eine gesonderte positive Zulassungsprognose für das Gesamtvorhaben und ein zusätzliches Reversibilitätserfordernis halte auch ich nicht für erforderlich. Die abschließende Planung und der effektive Rechtsschutz dürfen aber nicht durch vollendete Tatsachen entwertet werden.

Änderungsvorschlag:

- In den Begründungen zu § 33 Abs. 5 und § 36 Abs. 1 HStrG-E sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass die vorläufige Anordnung keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet. Die aktuelle Begründung zu § 36 Abs. 1 legt zumindest die Auslegungsmöglichkeit nahe, dass die enteignungsrechtliche Vorwirkung durch vorläufig zugelassene Maßnahmen erreicht werden soll; der Normtext bindet die Vorwirkung dagegen an den festgestellten oder genehmigten Plan. Eine Enteignung bei vorläufigen Baumaßnahmen erfordert deshalb eine eigenständige Prüfung ihrer Voraussetzungen.

- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Orientierung an den tatsächlichen Umweltauswirkungen ist sachgerecht. Für unselbstständige Rad- und Gehwege empfehle ich eine Entlastung nach nordrhein-westfälischem bzw. bundesrechtlichem Vorbild.

Änderungsvorschlag:

- § 33a HStrG-E könnte eine allgemeine Vorprüfung ab zehn Kilometern vorsehen. Unterhalb dieser Schwelle sollte sie nur bei Natura-2000-Fällen oder konkreten Anhaltspunkten für sonstige erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen erforderlich sein. Erst das Ergebnis der Vorprüfung entscheidet über die UVP-Pflicht. Freilich darf eine Aufteilung in kurze Abschnitte die Prüfungspflicht nicht umgehen.

- **Verfahrensorganisation und Evaluation:** Die vorgesehene Digitalisierung, kürzere Behördenfristen und flexible Erörterungsformate unterstütze ich. Für eine tatsächliche Beschleunigung müssen auch die Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten aufeinander abgestimmt sein und entsprechend praktisch angewendet werden.

Änderungsvorschläge:

- Das HStrG sollte den Einsatz eines Projektmanagers ausdrücklich ermöglichen und dies mit dem vorgesehenen § 73d HVwVfG abstimmen. Er kann Termine, Gutachten, Unterlagen und Beteiligungsschritte koordinieren; die Entscheidungen verbleiben bei den Behörden.

- Die Evaluation nach fünf Jahren sollte gesetzlich abgesichert werden und die gesamte Reform erfassen. Unter Beteiligung der Kommunen, ihrer Spitzenverbände und der beteiligten Behörden sollte die Landesregierung dem Landtag insbesondere über Projektlaufzeiten, Personalaufwand, nachzuholende Prüfungen und Verfahren sowie Rechtsstreitigkeiten berichten. Zusätzliche Prüfungen und Rückabwicklungen vorläufiger Maßnahmen sind einzubeziehen.

Im Einzelnen:

1. Straßenklassen und kommunale Verantwortung

Die neue Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 3 HStrG-E ordnet selbstständige öffentliche Rad- und Gehwege den Gemeindestraßen zu; die bislang nicht gesetzlich definierte Gruppe der sonstigen öffentlichen Straßen entfällt. Das schafft eine eindeutige straßenrechtliche Zuordnung und eröffnet für diese Wege die Planfeststellung auf Antrag nach § 33 Abs. 1. Diese Klarstellung ist deshalb sinnvoll.

Davon sind unselbstständige Radwege zu unterscheiden. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG-E kommt es darauf an, dass sie der Entflechtung vom Kfz-Verkehr dienen und im Wesentlichen gleichlaufend mit der Straße geführt werden. Ein Grünstreifen, eine räumliche Absetzung oder eine örtliche Umfahrung machen einen Weg für sich genommen noch nicht selbstständig. Maßgeblich bleibt der funktionale Zusammenhang, während eine starre Entfernung von 20 Metern hierfür nicht entscheidend ist.[1]

Die Zuordnung zur Gemeindestraße hat auch finanzielle Folgen. Denn die Gemeinde trägt nach § 43 Abs. 1 Satz 1 HStrG grundsätzlich die Straßenbaulast, die nach § 9 Abs. 1 auch den Bau und die Unterhaltung umfasst. Zwar verhindert § 52 Abs. 1 Satz 3 HStrG-E einen automatischen Baulastwechsel im Bestand. Für neue selbstständige Wege begründet die Einordnung aber keine Landesfinanzierung. Auch die Streichung des bisherigen kommunalen Kostenbeitrags nach § 41 Abs. 4 Satz 1 und 2 entlastet Gemeinden nur im dort geregelten Bereich, sie finanziert allerdings nicht das kommunale Radwegenetz, auch nicht bei mind. regionaler Bedeutung von Radschnellverbindungen. Für unselbstständige Wege richtet sich die Baulast grundsätzlich nach der Straße, deren Bestandteil sie sind. Ihre überörtliche Bedeutung allein begründet keine Landesbaulast.[2]

Die geltende Nahmobilitätsförderung deckt diese Kosten nur teilweise. Regelmäßig werden 70 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert, je nach Finanzkraft 60 bis 80 Prozent, bei besonderer überkommunaler Bedeutung sogar bis zu 90 Prozent. Bei einer Million Euro zuwendungsfähiger Ausgaben verbleiben also im Regelfall 300.000 Euro. Hinzu kommen nicht zuwendungsfähige Ausgaben, insbesondere die laufende Unterhaltung und Instandhaltung sowie grundsätzlich Verwaltungs- und Baunebenkosten. Die Investitionsförderung beseitigt weder den Eigenanteil noch die spätere Unterhaltungslast.[3]

Für überörtlich bedeutsame Radschnellverbindungen empfehle ich deshalb eine verlässliche Finanzierung, entweder durch eine besondere Landesbaulast oder durch langfristige Vereinbarungen über Planung, Bau und Unterhaltung. So weist etwa § 43 Abs. 1 StrWG NRW dem Land Nordrhein-Westfalen die Baulast für Radschnellverbindungen zu, auch bei unselbstständiger Führung entlang von Kreis-, Gemeinde- oder sonstigen öffentlichen Straßen. Diese Landesbaulast besteht seit 2016 und gilt

[1] LT-Drs. 21/5221, S. 28, zu Ersatzführungen über Wirtschaftswege; vgl. auch Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 6 Rn. 55–60; Diener, UPR 2019, 449, 453, zur funktionalen (Un-)Selbstständigkeit von Radwegen.
[2] §§ 9 Abs. 1, 43 Abs. 1 Satz 1 HStrG; §§ 41, 52 Abs. 1 Satz 3 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 48 und 50. Der bisherige kommunale Kostenbeitrag nach § 41 Abs. 4 ist von der allgemeinen Straßenbaulast zu unterscheiden.
[3] Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der Nahmobilität vom 30.08.2022, Teil II Nr. 3.2–3.4, S. 9–11; Durchführungserlass vom 06.07.2023. Die Richtlinie wird von Hessen Mobil aktuell als Fördergrundlage ausgewiesen. Die Quote bezieht sich auf zuwendungsfähige Ausgaben, nicht notwendig auf die Gesamtkosten.

nicht allein wegen der Bezeichnung als Radvorrangroute.[4] Werden Kommunen neue Pflichtaufgaben oder höhere verbindliche Anforderungen übertragen, sind zudem die finanziellen Folgen nach Art. 137 Abs. 6 HV zu berücksichtigen.

2. Anbauverbot und Anbaubeschränkungen

Mit § 23 HStrG-E entfällt das bisherige Anbauverbot für Anlagen, die außerhalb der Verbotszone über neue Zufahrten angeschlossen werden sollen. Zugleich wird innerhalb der 20-Meter-Zone der Begriff der „Hochbauten" durch den wesentlich weiteren Begriff der „baulichen Anlagen" ersetzt. Damit können künftig auch befestigte ebenerdige Wege erfasst sein. Die Neuregelung enthält folglich neben der vorgenannten Entlastung auch eine Erweiterung des Verbots.[5]

Für unselbstständige Rad- und Gehwege entsteht dadurch m.E. vermeidbarer Auslegungsbedarf:

Ein neu hergestellter befestigter Weg kann nämlich eine solche bauliche Anlage sein; die bloße Ausschilderung eines unveränderten Wirtschaftswegs als Radroute ist dagegen mangels bautechnischer Handlungen regelmäßig keine Errichtung einer solchen Anlage.

Allerdings bildet ein unselbstständiger Radweg als Straßenbestandteil nach dem Willen des Gesetzgebers (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 HStrG) mit der geschützten Straße eine rechtliche Einheit. Die Straße und der unselbstständige Radweg teilen damit grundsätzlich dasselbe rechtliche Schicksal.[6] Somit wären unselbständige Radwege nicht vom Anbauverbot erfasst. Auch nach der am Schutzzweck orientierten Auslegung erfasst das Anbaurecht „nur" straßenfremde Anlagen, nicht aber die Herstellung eigener Straßenbestandteile in Erfüllung der Straßenbaulast. Freilich bleiben Sicherheitsfragen bei der konkreten Straßenplanung zu lösen. Der bisherige Hinweis in der Entwurfsbegründung, dass straßenbegleitende Radwege bei der Abstandsmessung außen vor bleiben, beantwortet diese Anwendungsfrage noch nicht ausdrücklich.[7]

Ich empfehle zur klarstellenden Privilegierung unselbständiger Radwege als nicht vom Anbauverbot umfasste bauliche Anlagen daher folgende eindeutige Formulierung in § 23 Abs. 1 HStrG-E:

> *„Satz 1 sowie die Abs. 2 bis 4 finden auf den Bau und die Änderung unselbstständiger Rad- und Gehwege, die Bestandteil der jeweils geschützten Landes- oder Kreisstraße sind, einschließlich der hierfür erforderlichen weiteren Straßenbestandteile keine Anwendung."*

Ein selbstständiger Radweg ist demgegenüber eine andere Verkehrsanlage. Seine Einordnung als Gemeindestraße befreit ihn nicht vom Anbauverbot der benachbarten Landes- oder Kreisstraße.

---

[4] § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 44 StrWG NRW; zur Gleichstellung mit Landesstraßen § 3 Abs. 2 Satz 2 StrWG NRW.
[5] § 23 Abs. 1 und 2 HStrG und HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 35 f., Begründung zu Art. 1 Nr. 24. Der neue Begriff der baulichen Anlagen ist weiter als der bisherige Begriff der Hochbauten.
[6] Siehe nur Diener, UPR 2019, 449–453, unter I.1.3, mit weiteren Nachweisen.
[7] Vgl. Neumeyer, HStrG, Stand November 2010, § 23, Erl. 2, S. 3; Hengst/Majcherek, StrWG NRW, Stand Oktober 2024, § 25, Erl. 2.3 und 3.1, S. 7 f. Die Ausnahme eigener Straßenbestandteile folgt aus der systematischen Auslegung; der Entwurf regelt sie nicht ausdrücklich.

Auch für selbstständige öffentliche Rad- und Gehwege könnte eine Privilegierung vorgesehen werden. Sie sollten vom generellen Anbauverbot nach Abs. 1 ausgenommen werden, während die Zustimmungs- und Genehmigungserfordernisse nach Abs. 2 bis 4 anwendbar bleiben. Die Ergänzung könnte lauten:

> *„Abs. 1 Satz 1 findet auf den Bau und die Änderung selbstständiger öffentlicher Rad- und Gehwege keine Anwendung. Die Abs. 2 bis 4 bleiben unberührt."*

Ohne eine solche Ergänzung bedarf ein selbstständiger Weg in der Verbotszone gegebenenfalls einer Ausnahme nach § 23 Abs. 8 HStrG-E. Die gesetzliche Gewichtung nach § 32 Abs. 3 HStrG-E (siehe unter Ziffer **3.**) käme ihm dabei nicht unmittelbar zugute, weil die Vorschrift beim Radwegebau nur den Anbau unselbstständiger Wege erfasst.

3. Überragendes öffentliches Interesse für Radwege

Mit § 32 Abs. 3 HStrG-E sollen der Anbau eines unselbständigen Radwegs an eine Landes- oder Kreisstraße sowie der Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Landesstraßen in das überragende öffentliche Interesse gestellt werden. Eine entsprechende Bestimmung enthält das geltende HStrG bislang nicht. Ich begrüße die Ergänzung, weil der Gesetzgeber damit das Gewicht dieser Vorhaben für die nachfolgenden Verwaltungsentscheidungen verdeutlicht. [8]

Die Regelung erleichtert insbesondere die Begründung im Rahmen planerischer Abwägungsentscheidungen. Sie nimmt der Behörde allerdings nicht die Prüfung ab, ob das konkrete Vorhaben erforderlich ist und welche Trasse sich unter Berücksichtigung der betroffenen Belange eignet. Bei einer Ortsumgehung bleiben daher etwa ihre tatsächliche Entlastungswirkung und die Belastungen entlang der neuen Trasse zu untersuchen. Beim Radwegeanbau kommt es weiterhin auf eine sichere Führung, insbesondere an Kreuzungen und Einmündungen, an.

Auch zwingende fachrechtliche Anforderungen bleiben zu beachten. Ein Verstoß gegen den Gebiets-, Arten- oder Gewässerschutz lässt sich nicht allein mit dem überragenden öffentlichen Interesse rechtfertigen. Soweit das jeweilige Fachrecht Ausnahmen oder Abweichungen zulässt, kann die gesetzliche Gewichtung hierfür Bedeutung gewinnen; die weiteren Voraussetzungen bleiben jedoch stets zu prüfen. Ebenso muss die Inanspruchnahme privater Grundstücke im konkreten Fall erforderlich und verhältnismäßig sein.[9]

Ebenso wenig bestimmt § 32 Abs. 3 HStrG-E die Verfahrensform. Der Radwegeanbau kann nach § 33 Abs. 2 HStrG-E eine wesentliche Änderung sein und eine UVP auslösen. Soweit ein Vorhaben also dem Anbauverbot unterliegt, ersetzt das überragende öffentliche Interesse keine erforderliche Ausnahme nach § 23 Abs. 8 HStrG-E. Ein gesteigertes Abwägungsgewicht genügt

[8] § 32 Abs. 3 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 14, 40; Neumeyer, HStrG, Stand September 2015, Vor §§ 34–36a, Erl. 2.1–2.2, S. 4–11, zur planerischen Abwägung und ihren Grenzen.

[9] Zur Abwägung und ihren Grenzen Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 14–22, 125 ff.; zu den fachrechtlichen Voraussetzungen insbesondere §§ 34 Abs. 3–5, 45 Abs. 7 BNatSchG und § 31 Abs. 2 WHG.

daher noch nicht, um die angestrebte Beschleunigung des Radwegebaus verlässlich zu erreichen. Dazu bedarf es der nachfolgend vorgeschlagenen verfahrensrechtlichen Ergänzungen (siehe unter Ziffer **4. a.**).

Selbstständige Radwege und Radschnellverbindungen werden von der Beschränkung auf den Anbau an Landes- oder Kreisstraßen nicht allgemein erfasst. Es wäre deshalb erwägenswert, die besondere Gewichtung auch auf selbstständige Verbindungen zu erstrecken, die Bestandteil eines verbindlich festgelegten überörtlichen Radverkehrsnetzes sind. Damit würde der Gesetzgeber ihre überörtliche Verkehrsfunktion unabhängig davon anerkennen, ob sie einer vorhandenen Straße folgen.

4. Planfeststellung

a. Allgemeine Entlastung und Radwegeanbau

Der Gesetzesentwurf beschränkt mit § 33 Abs. 1 HStrG-E die obligatorische Planfeststellung auf den Neubau und wesentliche Änderungen von Landesstraßen. Denn bislang genügt jede „Änderung". Plangenehmigung und das gesamte Entfallen beider Genehmigungsverfahren bleiben freilich möglich. Für Kreisstraßen tritt an die Stelle der grundsätzlichen Planfeststellungspflicht eine Antragslösung, wie sie für Gemeindestraßen bereits besteht. UVP-pflichtige Vorhaben unterliegen nach Abs. 3 weiterhin dem Planverfahren, vorbehaltlich einer Plangenehmigung mit UVP nach § 33c Abs. 3 HStrG-E.[10]

Die künftige Unterscheidung zwischen einer Änderung und einer wesentlichen Änderung vermeidet, jedwede bauliche Anpassung zur Unterhaltung erklären zu müssen. Mit § 33 Abs. 2 privilegiert der HStrG-E erhaltungsbedingte Erneuerungen mit technischen Anpassungen, den begrenzten Wiederaufbau nach Naturkatastrophen und bestimmte vorgezogene Brückenerneuerungen. Gleichzeitig darf ein Brückenvorgriff keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirken. Diese Erleichterungen unterstütze ich.

Für den Radwegeanbau schafft dies aus meiner Sicht noch keine hinreichend klare Freistellung. Ein Radweg ist zwar kein Kfz-Fahrstreifen nach § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HStrG-E. Die dortige Nr. 2 erfasst jedoch eine erhebliche bauliche Erweiterung oder Umgestaltung. Die Begründung des Gesetzesentwurfs verlangt ausdrücklich eine Einzelfallprüfung und nennt insbesondere UVP-Pflichten und erhebliche Grundstücksinanspruchnahmen.[11]

Bei § 17 FStrG stehen demgegenüber die verkehrliche Funktion und Leistungsfähigkeit im Vordergrund. Eine bloße Verbreiterung oder Verbesserung des Verkehrsflusses genügt nicht ohne Weiteres. Im Fernstraßenrecht folgt daher aus einem reinen zusätzlichem Flächenbedarf deshalb nicht automatisch eine Planfeststellungspflicht. Auch § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HStrG-E verlangt eine erhebliche bauliche Erweiterung oder Umgestaltung. Die Entwurfsbegründung nennt allerdings eine (bloße) Flä-

[10] § 33 Abs. 1 HStrG; § 33 Abs. 1-3 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 15, 41 f.; vgl. Neumeyer, HStrG, Stand September 2015, § 33, Erl. 4 c, S. 9 f.
[11] § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 42. Zum Vergleich § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG.

cheninanspruchnahme in erheblichem Umfang ausdrücklich als Beurteilungskriterium. Gerade für den Radwegeanbau verbleibt damit ein gewisser Auslegungsbedarf.[12]

Beispielsweise sieht die parallele Vorschrift aus Nordrhein-Westfalen zur Änderung von Straßen, § 38 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 StrWG NRW, seit dem 1. Juli 2026 ausdrücklich den Neu- oder Ausbau unselbstständiger Geh- und Radwege als „keine Änderung" von Straßen mehr an. Dies gilt jedenfalls, soweit diese als Unterhaltungsmaßnahme der Anpassung an den Stand der Technik dienen. Diese Vorschrift stellt somit auch nicht jeden Radwegeanbau frei.[13] Anknüpfend an meine Stellungnahme vom 26. August 2025 zum FDP-Entwurf eines Radwegebeschleunigungsgesetzes, LT-Drs. 21/2183, empfehle ich für Hessen eine ausdrückliche Ausnahme vom Wesentlichkeitsbegriff, die keine gleichzeitige Erneuerung der Fahrbahn voraussetzt:[14]

> *„Eine Änderung ist ferner nicht wesentlich, soweit sie ausschließlich dem Anbau oder der Änderung eines unselbstständigen Rad- oder Gehwegs einschließlich der hierfür notwendigen Anpassungen anderer Straßenbestandteile dient. Abs. 3 bleibt unberührt."*

Ergänzend sollte § 33 Abs. 1 HStrG-E die freiwillige Planfeststellung oder Plangenehmigung auch für nicht wesentliche Änderungen explizit eröffnen.

So ermöglicht etwa § 17 Abs. 1 Satz 5 FStrG im Bundesrecht eine förmliche Zulassung auch bei Zweifeln des Vorhabenträgers darüber, ob überhaupt eine planpflichtige Änderung vorliegt. Eine entsprechende Ergänzung ist auch für Hessen im Hinblick auf die Planungs- und Baubeschleunigungsziele von Verkehrswegen und eine gute Verwaltungspraxis äußerst sinnvoll.[15]

b. Begrenzte Erleichterung für einen zusätzlichen Fahrstreifen

Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HStrG-E ist ein zusätzlicher durchgehender Kfz-Fahrstreifen stets eine wesentliche Änderung. Der FDP-Entwurf für ein Hessisches Planungsbeschleunigungsgesetz, LT-Drs. 21/2389, nahm die Erweiterung um einen solchen Fahrstreifen demgegenüber grundsätzlich von der Planfeststellungspflicht aus, außer beim Ausbau zu einer vier- oder mehrspurigen Straße auf mindestens zehn Kilometern. Diesen Ansatz halte ich in begrenzter Form für erwägenswert.[16]

Der Landesgesetzgeber muss den Änderungsbegriff des § 17 FStrG oder der 16. BImSchV an dieser Stelle nicht unverändert übernehmen. Die 16. BImSchV betrifft den Verkehrslärmschutz und ihre materiellen Anforderungen bleiben ungeachtet jeg-

[12] Siehe Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 90–92; zu Radwegen auch Rn. 75–81. Die bloße Verbreiterung kann die Sicherheit bzw. den Verkehrsfluss verbessern, ohne die Leistungsfähigkeit im maßgeblichen Sinne zu erhöhen.
[13] § 38 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 StrWG NRW in Kraft seit 01.07.2026.
[14] Siehe Jäger, Schriftliche Stellungnahme vom 26.08.2025 zu LT-Drs. 21/2183, öffentliche Anhörung am 28.08.2025, Ausschussvorlage WVA 21/12 – Teil 2 (öffentlich vom 04.09.2025), S. 8 f. der Stellungnahme. Dort bereits Empfehlung einer ausdrücklichen Ausnahme für den unselbstständigen Radwegeanbau.
[15] § 17 Abs. 1 Satz 5 FStrG; vgl. Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 116–118, insbesondere zum Sachbescheidungsinteresse und zur Genehmigungswirkung. Zum Wortlaut des Entwurfs LT-Drs. 21/5221, S. 15, 41.
[16] LT-Drs. 21/2389, Art. 1 Buchst a, S. 2: ausdrückliche Ausnahme für einen zusätzlichen durchgehenden Fahrstreifen; außerdem freiwillige Planfeststellung oder Plangenehmigung auf Antrag. Zum Lärmschutz siehe § 1 Abs. 2 und §§ 2, 3 der 16. BImSchV.

licher landesrechtlicher Regelung ohnehin anwendbar. Zusammen mit der Privilegierung des Radwegeanbaus könnte aber eine begrenzte Öffnung auch für den Bau von Fahrstreifen für Kfz Grundlage eines politischen Kompromisses sein.

Die Zehn-Kilometer-Grenze des Anhangs I Nr. 7 Buchst. c der UVP-Richtlinie stellt kürzere Ausbauten gleichzeitig nicht allgemein von der UVP frei. Auch für sie sind nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie die Kriterien des Anhangs III maßgeblich. Ein kürzerer Ausbau kann daher UVP-pflichtig sein und nach Umfang und Ausgestaltung einem Neubau gleichkommen.

Als zusätzliche Ausnahme in § 33 Abs. 2 HStrG-E kommt in Betracht:

> *„Abweichend von Satz 1 ist die Erweiterung um einen zusätzlichen durchgehenden Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr keine wesentliche Änderung, wenn sie im räumlichen Zusammenhang mit der bestehenden Straße erfolgt, keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht und Rechte anderer entweder nicht beeinträchtigt werden oder ihre Beeinträchtigung durch entsprechende Vereinbarungen gedeckt ist. Der Ausbau zu einer vier- oder mehrstreifigen Straße auf einer durchgehenden Länge von mindestens zehn Kilometern bleibt ausgenommen."*

Nicht durchgehende Abbiege-, Einfädelungs- und einzelne Überholstreifen werden bereits von Nr. 1 nicht ohne Weiteres erfasst. Die vorgeschlagene Ausnahme hätte somit einen eigenständigen Anwendungsbereich, während UVP-pflichtige Ausbauten aus unionsrechtlichen Gründen nicht freigestellt würden.

c. Wegfall der Entfallentscheidung und kommunale Praxis

Bislang verlangt § 33 Abs. 1 Satz 1 HStrG vor dem Bau oder der Änderung einer Landes- oder Kreisstraße entweder die Feststellung oder Genehmigung des Plans oder eine Entscheidung darüber, dass beide Verfahren entfallen. Diesen letzten Entscheidungsvorbehalt beseitigt § 33 Abs. 1 Satz 1 HStrG-E durch die unmittelbare Anknüpfung an § 74 Abs. 7 HVwVfG. Sind dessen Voraussetzungen erfüllt, soll keine gesonderte Entfallentscheidung mehr erforderlich sein.[17] Daneben entfällt die grundsätzliche Planfeststellungspflicht für Kreisstraßen. Bei Gemeindestraßen war die Planfeststellung dagegen schon bisher grundsätzlich nur auf Antrag vorgesehen.

Für Gemeinden und Kreise bedeutet dies, dass sie nunmehr die folgenden Fragen vor Baubeginn verlässlich in eigener Verantwortung klären müssen:

- Unterliegt das Vorhaben nach § 33 überhaupt einem straßenrechtlichen Planvorbehalt?

[17] Zur Rechtsqualität der bisherigen Entfallentscheidung unterscheiden sich die amtlichen Hinweise: Das Verfahrensbuch des Regierungspräsidiums Gießen vom Juni 2025 verneint eine Außenwirkung; Hessen Mobil bezeichnet sie im Leitfaden vom Oktober 2019 als feststellenden Verwaltungsakt. Letzterem folgt die Entwurfsbegründung. Einigkeit besteht über die fehlende Konzentrationswirkung. Ihr Wegfall beseitigt eine vorgelagerte fachbehördliche Prüfung, ohne erforderliche Einzelzulassungen zu ersetzen. Siehe Regierungspräsidium Gießen, Verfahrensbuch, Stand Juni 2025, Nr. 1.3.3, S. 10; dagegen Hessen Mobil, Leitfaden Entfallen, Oktober 2019, I.4 und I.5, S. 13; LT-Drs. 21/5221, S. 41. Der Leitfaden verneint zugleich die Konzentrationswirkung und verweist auf gesonderte Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Bauausführung.

- Besteht eine UVP-Pflicht, die nach § 33 Abs. 3 ein Planverfahren erforderlich macht?

- Falls das Vorhaben grundsätzlich planpflichtig ist: Sind die Voraussetzungen des § 74 Abs. 7 HVwVfG erfüllt, insbesondere erforderliche Einzelentscheidungen erteilt, Rechte Betroffener unbeeinflusst oder durch Vereinbarungen gesichert und keine vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich?

Eine Gemeinde, die einen selbstständigen Radweg baut, muss also insbesondere die Flächenrechte, die UVP-Frage und erforderliche Einzelzulassungen klären. Ohne Planverfahren sind etwa wasser-, natur- oder anbaurechtliche Entscheidungen gesondert einzuholen. Die eigene Verantwortung für Planung und Bau ersetzt weder diese Entscheidungen noch eine erforderliche behördliche Feststellung zur UVP-Pflicht.

Wird eine UVP-Pflicht übersehen oder falsch beurteilt, können Baustopps, nachzuholende Verfahren und Rechtsstreitigkeiten den erhofften Zeitgewinn aufzehren. Gerade kleinere Gemeinden sollten deshalb eine dokumentierte Prüfung der Verfahrenswahl und freiwillig nutzbare fachliche Beratung erhalten. Ein neues obligatorisches Bestätigungsverfahren würde die Entlastung allerdings wieder zurücknehmen.

Die angekündigte Evaluation nach fünf Jahren begrüße ich schon vor diesem Hintergrund ausdrücklich. Sie sollte auch nachträglich erkannte UVP-Pflichten, zusätzliche Einzelzulassungen, Baustopps und Rechtsstreitigkeiten erfassen. Ich empfehle einen (ggf. sogar gesetzlichen) Berichtsauftrag an die Landesregierung unter Beteiligung der Kommunen, ihrer Spitzenverbände, Hessen Mobil und der Zulassungsbehörden. Die Einbeziehung eines Projektmanagers kann die Prüfung koordinieren, ersetzt aber keine erforderliche Behördenentscheidung (dazu Ziffer **8**).

5. Vorläufige Anordnung, Eigentum und Rechtsschutz

a. Regelungsvorschlag und Beschleunigungspotenzial

Der Regierungsentwurf schafft mit § 33 Abs. 5 HStrG-E erstmals eine ausdrückliche Grundlage für die vorläufige Zulassung vorbereitender Maßnahmen und von Teilmaßnahmen im hessischen Straßenrecht. Erforderlich sind ein Antrag des Vorhabenträgers, die Anhörung der betroffenen Gemeinden, ein öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn und die Wahrung der Interessen nach § 74 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG. Schutzauflagen sowie Pflichten zur Wiederherstellung und Entschädigung ergänzen die Regelung. Rechtsbehelfe haben keine aufschiebende Wirkung. Eine ausdrückliche positive Zulassungsprognose für das Gesamtvorhaben und eine selbstständige Reversibilitätsvoraussetzung sieht der Entwurf nicht vor.[18]

Der Ansatz entspricht im Wesentlichen § 17 Abs. 2 bis 5 FStrG. Für die bundesrechtliche Erleichterung wurden von der Bundesregierung im damaligen Gesetzgebungsverfahren gegenüber bisher angenommenen 23.000 Minuten Bearbeitungszeit je vorläufiger Anordnung Einsparungen von 7.500 Minuten geschätzt: rund 125 von 383 Stunden, also knapp ein Drittel. Die mögliche

[18] § 33 Abs. 5 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 16 und 42; zum geltenden Bundesrecht § 17 Abs. 2–5 FStrG.

Verfahrensbeschleunigung wird dort mit einem bis zehn Monaten beziffert. Als erwartbare Zeitersparnis werden sechs Monate angesetzt, wenn insbesondere die Erwiderungen des Vorhabenträgers nicht abgewartet werden.[19]

Das zeigt ein beachtliches Potenzial, liefert aber keinen belastbaren Zahlenwert für Hessen. Denn in Hessen wird das Instrument der vorläufigen Anordnung ohnehin erstmals ins Straßenrecht eingeführt. Zunächst entstehen dadurch sogar neue Organisations- und Bearbeitungsschritte. Der Nutzen liegt also im (hoffentlich umsetzbaren) früheren Beginn geeigneter Arbeiten in den konkreten Infrastrukturprojekten. Ob zusätzlich Personalaufwand in der hessischen Verwaltung entfällt oder Prüfungen lediglich auf der Zeitachse vorgezogen bzw. sogar doppelt durchgeführt werden, muss letztlich die Anwendung dieser neuen Vorschrift zeigen.

b. Teilmaßnahmen und Vorwegnahme der Gesamtentscheidung

Vorbereitende Maßnahmen ermöglichen die spätere Bauausführung, etwa durch Leitungsverlegung, Kampfmittelbeseitigung oder vorgezogene Schutzmaßnahmen. Teilmaßnahmen verwirklichen dagegen bereits einen Teil des Bauvorhabens. Sie müssen nicht geringfügig sein, dürfen aber auch zusammengenommen nicht das gesamte Vorhaben ergeben. Die Abgrenzung richtet sich nach der tatsächlich zugelassenen Maßnahme. Eine bloße Bezeichnung als Vorbereitung genügt nicht.[20]

Dass ein vorläufig zugelassener Bauteil später dauerhaft genutzt werden soll, steht dem Instrument nicht entgegen. Problematisch wird es, wenn seine Herstellung die spätere planerische Abwägung unangemessen festlegt. Beispielsweise kann eine vorab umgesetzte Brückengründung spätere Trassenalternativen faktisch ausschließen. Ein unverhältnismäßig aufwendiger Rückbau kann für die Planfeststellungsbehörde erheblichen Entscheidungsdruck erzeugen. Bei nicht wiederherstellbaren Lebensräumen oder Denkmalsubstanz lässt sich der Eingriff nachträglich gar nicht mehr beheben. Das Investitionsrisiko des Vorhabenträgers beantwortet diese Fragen nicht.[21]

Der Verzicht auf eine gesonderte positive Gesamtprognose ist deshalb von der Prüfung der konkreten vorgezogenen Maßnahme zu trennen. Bereits das Bundesverwaltungsgericht hat im Wasserstraßenrecht keine abschließende Vorprüfung des Gesamtvorhabens verlangt. Es hat die Zulässigkeit des Instruments aber zugleich mit der im Zweifel gerichtlich zu überprüfenden Berücksichtigung betroffener Rechte, der Wiederherstellungspflicht und der eigenständigen gerichtlichen Kontrolle der Entscheidung über die vorgezogene Maßnahme verknüpft.[22]

Den Verzicht auf ein zusätzliches ausdrückliches Reversibilitätserfordernis in § 33 Abs. 5 HStrG-E unterstütze ich gleichwohl. Die Vorschrift verlangt bereits die Wiederherstellung eines mit dem früheren Zustand im Wesentlichen gleichartigen Zustands,

[19] BT-Drs. 21/4099, S. 76 f., 129 f.
[20] Vgl. Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 182–185; Stüer, DVBl. 2019, 351 ff. Maßgeblich bleibt, dass nicht das Gesamtvorhaben vorläufig zugelassen wird.
[21] Siehe Antweiler, NVwZ 2019, 29 ff., unter V.2; Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 186–188, noch zur früheren ausdrücklichen Reversibilitätsvoraussetzung. Zur Neufassung LT-Drs. 21/5221, S. 42; BT-Drs. 21/4099, S. 129 f.
[22] So BVerwG, Beschl. v. 29.11.2010 – 7 B 68.10, NVwZ 2011, 242, Rn. 3–5, zu § 14 Abs. 2 WaStrG a. F. Gegenstand waren die Rechte eines mittelbar betroffenen Grundstückseigentümers.

soweit die Maßnahmen nicht endgültig zugelassen werden. Eine in jeder Einzelheit identische Wiederherstellung sollte nicht vorausgesetzt werden. Entscheidend ist, dass die vorläufige Maßnahme die abschließende Entscheidung und den Rechtsschutz nicht durch vollendete Tatsachen entwertet.

Der Vergleich mit § 44c EnWG verdeutlicht diese Abgrenzung. Denn auch im Energiewirtschaftsrecht bleiben die positive Zulassungsprognose und grundsätzlich reversible Maßnahmen vorausgesetzt. Irreversible Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie lediglich wirtschaftliche Schäden verursachen, die durch Geldentschädigung ausgeglichen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat den teilweisen Verbleib von Bohrpfählen im Untergrund in einem Fall der vorläufigen Anordnung nach dem EnWG akzeptiert, weil dadurch die weitere Planung nicht unangemessen vorgeprägt wurde. Ob das Reversibilitätserfordernis drittschützend ist, ließ es offen. Die Entscheidung stützt damit ein funktionales Verständnis der Rückgängigmachung.[23]

c. Umweltprüfung bei vorläufig zugelassenen Maßnahmen

Die neue Vorschrift des § 33 Abs. 5 HStrG-E benennt nicht ausdrücklich, wie sich die vorläufige Anordnung zu einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung verhält.

Grundsätzlich ist hierzu zu sagen: Die vorläufige Anordnung darf weder die UVP des Gesamtvorhabens faktisch entwerten noch ein eigenständig UVP-pflichtiges Vorhaben, etwa einen entsprechend umfangreichen Gewässerausbau oder eine Waldumwandlung, durch seine Bezeichnung als Vorbereitung der Prüfung entziehen. Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 4 der UVP-Richtlinie verlangen eine rechtzeitige Umweltprüfung und eine wirksame Beteiligung, solange die Optionen noch offen sind. Für die konkret zugelassenen Maßnahmen bleiben zudem FFH-Verträglichkeit und Artenschutz zu beachten.

d. Enteignung und Besitzeinweisung

Den wesentlichen Änderungsbedarf sehe ich im Zusammenspiel von § 33 Abs. 5 und § 36 Abs. 1 HStrG-E. Die vorläufige Anordnung ermöglicht einen vorgezogenen Baubeginn auf der öffentlich-rechtlichen Zulassungsebene. Davon zu unterscheiden sind die Berechtigung zur Nutzung fremder Grundstücke und deren zwangsweise Beschaffung durch Besitzeinweisung oder Enteignung.

§ 36 Abs. 1 Satz 1 HStrG-E erweitert die Enteignungsmöglichkeit auf Maßnahmen, die zur Erfüllung der Aufgaben aus der Straßenbaulast notwendig sind. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung bleibt nach Satz 2 und 3 jedoch an den festgestellten oder genehmigten Plan gebunden. Satz 3 bestimmt ausdrücklich: „Der festgestellte oder genehmigte Plan ist dem Enteignungsverfahren zu Grunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend." Eine entsprechende Bindungswirkung der vorläufigen Anordnung sieht der Normtext nicht vor.[24]

[23] § 33 Abs. 5 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 16 und 42; zum Vergleich § 44c Abs. 1 EnWG. BVerwG, Beschl. v. 10.02.2023 – 4 VR 1.23, EnWZ 2023, 364, Rn. 13, 20–23. Kritisch zur Beurteilung der Bohrpfähle Roth, IR 2023, 165 (166 f.).
[24] § 36 Abs. 1 HStrG und HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 20, 46, ausdrücklich auch zu Maßnahmen nach § 33 Abs. 5. Zur Eigenständigkeit von Zulassung, Besitz und Enteignung de Witt, ZUR 2021, 80 ff., unter B und D.

Die Begründung zu § 36 Abs. 1 HStrG-E führt dagegen aus:

> *„Durch die Änderung von Satz 1 wird die Zulässigkeit der Enteignung – insbesondere im Hinblick auf die Änderung von § 33 Abs. 1 – erweitert. Eine Enteignung kann auch zur Durchführung von Straßenbaumaßnahmen beantragt werden, die keiner Planfeststellung bedürfen. […] Dies gilt auch für vorbereitende Maßnahmen oder Teilmaßnahmen für die eine vorläufige Anordnung nach § 33 Abs. 5 erlassen wurde. Erfordern nicht wesentliche Änderungen einer Straße die Inanspruchnahme von Flächen Dritter, gilt die in Satz 2 geregelte enteignungsrechtliche Vorwirkung nicht. Vielmehr muss in solchen Fällen die Enteignungsbehörde feststellen, ob und in welchem Umfang eine Enteignung zu Gunsten des Trägers der Straßenbaulast erforderlich ist."*[25]

Diese Erläuterung in der Begründung ist in einem entscheidenden Punkt missverständlich. Sie bezieht vorbereitende Maßnahmen und Teilmaßnahmen aufgrund einer vorläufigen Anordnung ausdrücklich in die erweiterte Enteignungsmöglichkeit ein. Anschließend verneint sie die enteignungsrechtliche Vorwirkung jedoch ausdrücklich nur für nicht wesentliche Straßenänderungen. Dadurch kann der Eindruck entstehen, bei vorläufig angeordneten Maßnahmen bestehe eine solche Vorwirkung. Soweit dies beabsichtigt sein sollte, stünde die Begründung im Widerspruch zum Normtext. Denn § 36 Abs. 1 Satz 2 und 3 HStrG-E knüpft die Bindung der Enteignungsbehörde weiterhin ausschließlich an den festgestellten oder genehmigten Plan. Die Gesetzesbegründung kann diese Bindungswirkung nicht auf die vorläufige Anordnung erstrecken.

Mit dem Normtext vereinbar ist vielmehr folgende Einordnung: Die vorläufige Anordnung verschafft weder Eigentum noch Besitz und entfaltet keine enteignungsrechtliche Vorwirkung. Der erweiterte § 36 Abs. 1 Satz 1 HStrG-E soll nach der Begründung aber eine gesonderte Enteignung zur Durchführung der vorläufig zugelassenen Maßnahmen ermöglichen. Ohne einen festgestellten oder genehmigten Plan müsste die Enteignungsbehörde die Voraussetzungen dieser Enteignung eigenständig nach § 36 HStrG-E in Verbindung mit dem HEEG prüfen. Das Fehlen einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung schließt eine solche gesonderte Enteignung also nicht bereits aus.

Diese Erweiterung der vorläufigen Anordnung auf die Enteignung ginge über das in der Begründung zu § 33 Abs. 5 HStrG-E herangezogene bundesrechtliche Vorbild hinaus. Die vorläufige Anordnung nach § 17 Abs. 2 bis 5 FStrG ermöglicht die vorzeitige Durchführung bestimmter Maßnahmen auf der öffentlich-rechtlichen Zulassungsebene, eröffnet aber selbst keinen zwangsweisen Zugriff auf fremde Grundstücke.[26]

So erlaubt § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG Enteignungen zur Unterhaltung von Bundesfernstraßen sowie zur Ausführung eines nach § 17 Abs. 1 FStrG festgestellten oder genehmigten Vorhabens. Eine vorläufige Anordnung nach § 17 Abs. 2 FStrG genügt hierfür nicht. Auch die vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f Abs. 1 FStrG setzt einen vollziehbaren Planfeststellungsbeschluss oder eine vollziehbare Plangenehmigung voraus. Zwar kann das Besitzeinweisungsverfahren nach Abs. 1a vorgezogen werden; der Besitzeinweisungsbeschluss steht dann jedoch unter der aufschiebenden Bedingung, dass sein Ergebnis durch den Planfest-

[25] LT-Drs. 21/5221, S. 46, Begründung zu Art. 1 Nr. 42, zu § 36 Abs. 1.
[26] LT-Drs. 21/5221, S. 42, Begründung zu § 33 Abs. 5; vgl. ausdrücklich Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 201, ausdrücklich zum Fehlen einer Besitzeinweisungs- oder Enteignungsmöglichkeit allein aufgrund der vorläufigen Anordnung im FStrG.

stellungsbeschluss oder Plangenehmigung bestätigt wird. Die Sonderregelung für Unterhaltungsmaßnahmen ist hiervon zu unterscheiden.[27]

Für die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns nach § 44c EnWG hat das Bundesverwaltungsgericht diese Trennung ausdrücklich bestätigt: Die Zulassung entfaltet weder enteignungsrechtliche Vorwirkung noch privatrechtliche Wirkungen. Verweigert der Grundstückseigentümer die erforderliche Zustimmung, können die auf seinem Grundstück vorzeitig zugelassenen Maßnahmen nicht durchgeführt werden; die Zulassungsentscheidung geht insoweit ins Leere.[28]

Eine gesonderte Enteignung außerhalb eines Planfeststellungsverfahrens ist verfassungsrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen. Die fehlende enteignungsrechtliche Vorwirkung beseitigt jedoch nicht die Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG. Erforderlich sind insbesondere die Gemeinwohlrechtfertigung des Vorhabens, die Erforderlichkeit des konkreten Grundstückszugriffs und eine Gesamtabwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange. Eine Entschädigung ersetzt diese Voraussetzungen nicht. Art. 14 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG verlangt zudem wirksamen Rechtsschutz, bevor tatsächliche Festlegungen eine erfolgreiche Anfechtung praktisch entwerten.[29]

Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an die Enteignung für eine Teilmaßnahme, deren Nutzen von der späteren Verwirklichung des Gesamtvorhabens abhängt. Die Enteignungsbehörde kann dessen Gemeinwohlrechtfertigung und Realisierbarkeit nicht offenlassen. Fehlt eine bindende abschließende Zulassungsentscheidung, muss sie die für die Enteignung erforderlichen Feststellungen und die Gesamtabwägung selbst treffen. Ein bloßer Verweis auf die vorläufige Anordnung und das Beschleunigungsinteresse reicht hierfür nicht aus. Eine spätere Entschädigung oder Rückübertragung kann eine bei Vornahme des Eigentumsentzugs fehlende Rechtfertigung nicht nachträglich ersetzen. Die beabsichtigte Vorverlagerung des Eigentumszugriffs ist deshalb besonders rechtfertigungsbedürftig und ohne entsprechende materielle und verfahrensrechtliche Sicherungen verfassungsrechtlich problematisch.

Hinzu kommt der Abstimmungsbedarf mit der Vorschrift des § 36a HStrG-E. Dessen Abs. 1 setzt für die vorzeitige Besitzeinweisung weiterhin einen vollziehbaren Plan voraus. Der neue Abs. 8 betrifft nicht planfeststellungspflichtige Straßenbaumaßnahmen. Eine Teilmaßnahme eines insgesamt planfeststellungspflichtigen Vorhabens wird durch ihre vorläufige Zulassung jedoch nicht zu einer solchen Maßnahme (Umgehungsverbot der Planfeststellung). Bemerkenswert ist zudem, dass die Begründung die Übernahme des nach § 18f Abs. 1a FStrG vorgezogenen, aber aufschiebend bedingten Besitzeinweisungsverfahrens ausdrücklich ablehnt: Der zusätzliche Einarbeitungs- und Prüfungsaufwand lasse keine Beschleunigung erwarten und könne andere Verfahren verzögern. Weshalb demgegenüber eine gesonderte Enteignung bereits vor Abschluss der Planung beschleuni-

[27] § 19 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 sowie § 18f Abs. 1, 1a und 7 FStrG. Entsprechend ermöglichen §§ 44b Abs. 1a, 45b EnWG eine vorgezogene Durchführung des Besitzeinweisungs- bzw. Enteignungsverfahrens, stellen den jeweiligen Beschluss aber unter die aufschiebende Bedingung seiner Bestätigung durch den Planfeststellungsbeschluss. Auf dieser Unterscheidung zwischen vorgezogenem Verfahren und vorgezogenem Eigentumsentzug beruht auch die verfassungsrechtliche Bewertung bei Kment, NVwZ 2012, 1134 ff., unter IV.2 und V.2.a; ergänzend de Witt, ZUR 2021, 80 ff., unter E.

[28] BVerwG, Beschl. v. 10.02.2023 – 4 VR 1.23, EnWZ 2023, 364, Rn. 17 f.; Roth, IR 2023, 165 (166 f.). Der Wegfall der früheren Zulassungsvoraussetzung, dass der Vorhabenträger bereits über die notwendigen privaten Rechte verfügt, begründet keine Befugnis zur tatsächlichen Grundstücksnutzung gegen den Willen des Eigentümers.

[29] Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, BVerfGE 134, 242, Rn. 182–190, 192 f., 224. Zur fehlenden Bedeutung der Entschädigung für die Verhältnismäßigkeit des Eigentumsentzugs insbesondere Rn. 187.

gend wirken sollte, obwohl die Enteignungsbehörde die maßgeblichen Voraussetzungen eigenständig prüfen müsste, bleibt erklärungsbedürftig.[30]

Ich empfehle deshalb, in der Begründung zu § 36 Abs. 1 HStrG-E und § 33 Abs. 5 HStrG-E ausdrücklich klarzustellen, dass auch eine vorläufige Anordnung nach § 33 Abs. 5 HStrG-E keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet.

Bleiben nach Aufgabe eines Vorhabens beispielsweise nutzlose Brückenbauteile – sogenannte So-da-Brücken – auf zuvor zwangsweise in Anspruch genommenen Privatgrundstücken zurück, ist dies kein Beschleunigungserfolg. Die für eine unmögliche oder unverhältnismäßige Wiederherstellung vorgesehene Geldentschädigung kann die wirtschaftlichen Folgen mindern. Sie rechtfertigt jedoch weder einen ursprünglich unzulässigen Eigentumsentzug noch eine unzulässige Vorwegnahme der abschließenden Planungsentscheidung.

6. Umweltverträglichkeitsprüfung

a. Änderungen durch die neue eigenständige Vorschrift

Die neue Vorschrift des § 33a HStrG-E ordnet die bislang in § 33 Abs. 3 HStrG enthaltenen Regeln neu. Die obligatorischen Tatbestände für Schnellstraßen und bestimmte vier- oder mehrstreifige Straßen bleiben erhalten. Bei sonstigen Vorhaben entfallen bisherige gebietsbezogene Längenschwellen, bei Radwegen auch deren Verdoppelung. Stattdessen kommt es auf mögliche erhebliche Natura-2000-Beeinträchtigungen, die Gefährdung bestimmter Schutzzwecke und erhebliche Beeinträchtigungen von Kulturdenkmälern an. Der Schutzgebietskatalog wird verändert und etwa um gesetzlich geschützte Biotope ergänzt.

Die Regelung senkt die UVP-Anforderungen damit nicht durchgehend ab. Ein kurzer, konfliktträchtiger Radweg kann beispielsweise diese Kriterien erfüllen. Umgekehrt führt eine bloße Gebietsberührung nicht mehr allein wegen der Länge zu einer vollständigen UVP.
Diese Orientierung an den Auswirkungen halte ich für sachgerecht. Der Aufwand entfällt allerdings nicht schon dadurch, dass eine Kilometergrenze gestrichen wird. Um etwa eine mögliche erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebiets auszuschließen, benötigt die Behörde belastbare Angaben zu Lebensräumen, Arten und den Wirkungen des Vorhabens. Diese können fachliche Untersuchungen erfordern, bevor überhaupt über die UVP-Pflicht entschieden werden kann.

Die Festlegung von Schwellenwerten und Kriterien ist nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie zulässig. Sie müssen jedoch die relevanten Projektmerkmale, den Standort und die Auswirkungen nach Anhang III berücksichtigen. Dazu zählen auch dicht

[30] § 36a Abs. 1, 8 und 9 HStrG-E; LT-Drs. 21/5221, S. 20 f., 46 f. Die Begründung lehnt die Übernahme des § 18f Abs. 1a FStrG insbesondere wegen des zusätzlichen Aufwands einer frühzeitigen Befassung der Planfeststellungsbehörde und mangels erwarteter Verfahrensbeschleunigung ab.

besiedelte Bereiche und das Zusammenwirken mit anderen bestehenden oder genehmigten Projekten. § 33a Abs. 1 Satz 1 HStrG-E knüpft allgemein an erhebliche Umweltauswirkungen an und ermöglicht damit eine unionsrechtskonforme Auslegung.[31]

b. Radwege gezielt entlasten und das Prüfprogramm begrenzen

Für den Anbau unselbstständiger Radwege ist eine besondere Regelung sachgerecht. Solche Wege dienen der Entflechtung und liegen häufig in einem bereits durch die Straße geprägten Raum. Selbstständige Neutrassierungen, größere Ingenieurbauwerke und erhebliche zusätzliche Eingriffe dürfen damit nicht gleichgesetzt werden.

Dass sich der Radwegeanbau gesondert regeln lässt, zeigt wiederum Nordrhein-Westfalen. Nach Anlage 1 Nr. 4.2 UVPG NRW ist seit Juli 2026 für den Anbau unselbstständiger Rad- und Gehwege ab einer Länge von zehn Kilometern eine allgemeine Vorprüfung erforderlich; unterhalb dieser Länge gilt dies, wenn ein Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG vorliegt. Für selbstständige Wege und Radschnellverbindungen des Landes sieht Nr. 4.1 dagegen eine Sechs-Kilometer-Schwelle und ergänzende Standortkriterien vor. Auch § 14d UVPG enthält eine besondere Entlastung für straßenbegleitende Radwege an Bundesstraßen bis einschließlich zehn Kilometern, nimmt hiervon jedoch die näher bezeichneten Natura-2000-Fälle aus.[32]

Ich empfehle eine an das UVPG NRW angelehnte, gegen atypische Auswirkungen abgesicherte Regelung:

> *„Für den Anbau oder die Änderung unselbstständiger Rad- und Gehwege ist eine allgemeine Vorprüfung nach § 7 Abs. 1 UVPG durchzuführen, wenn das Vorhaben eine durchgehende Länge von mindestens zehn Kilometern erreicht, ein Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist oder konkrete Anhaltspunkte für sonstige erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen nach den Kriterien der Anlage 3 UVPG bestehen. Kumulierende Vorhaben sind nach Maßgabe der §§ 10 bis 12 UVPG zu berücksichtigen. Ergibt die Vorprüfung die Möglichkeit erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen."*

Die Begründung sollte die typischerweise geringen Zusatzbelastungen straßenbegleitender Wege und atypische Fälle, insbesondere erheblichen Flächenbedarf, Gewässereingriffe oder wertvolle Lebensräume, erläutern. Selbstverständlich dürfen Vorhaben nicht durch eine Aufteilung in kurze Abschnitte der Prüfung entzogen werden.

[31] Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2–3, Anhänge II Nr. 10 Buchst. e und III Richtlinie 2011/92/EU in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU; zur Kumulation insbesondere Anhang III Nr. 1 Buchst. b und Nr. 3 Buchst. g; Anlage 3 Nr. 1.2 und 3.6 UVPG. Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 109–115.
[32] UVPG NRW, Anlage 1 Nr. 4.1 und 4.2 in der Fassung des Art. 3 des Gesetzes vom 22.06.2026; § 14d UVPG. NRW setzt die Vorprüfung bei mindestens 10 km an; das Bundesrecht befreit grundsätzlich bis einschließlich 10 km.

Auch bei einem Verzicht auf die UVP bleiben die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, der Gebiets- und Artenschutz sowie das Wasserrecht anwendbar. Erforderliche Kartierungen werden deshalb nicht allein durch die Freistellung entbehrlich. Die UVP verschärft grundsätzlich nicht die materiellen Anforderungen, sondern dient der Ermittlung und Bewertung ihrer tatsächlichen Grundlagen. Eine Beschleunigung lässt sich vor allem durch ein angemessenes Prüfprogramm und die Vermeidung mehrfacher Untersuchungen erreichen.[33]

7. Digitalisierung und Verfahrensvereinfachung

a. Behördenbeteiligung und Fristen

In § 33b Abs. 3 HStrG-E schreibt der Regierungsentwurf die elektronische Behördenbeteiligung vor und verkürzt die bisherige Höchstfrist von drei Monaten auf einen Monat. Das unterstütze ich. Bis zu zwei Monate werden aber nur gewonnen, wenn bisher die volle Frist benötigt wurde und die Stellungnahme den weiteren Verfahrensfortgang bestimmte. Vollständige Unterlagen und ausreichende fachliche Kapazitäten sind dafür wesentlich.[34]

Auch den Ausschluss verspäteter Behördenstellungnahmen befürworte ich grundsätzlich. Er betrifft nicht allgemein Bürger- oder Verbandseinwendungen. Die zwingend zu berücksichtigenden Belange bleiben ausgenommen; insbesondere dürfen für die Rechtmäßigkeit erforderliche Ermittlungen nicht wegen des Fristablaufs unterbleiben.

Die auch hierzu angekündigte Evaluation nach fünf Jahren sollte Fristbedarf, Qualität und spätere Nachforderungen erfassen. Nur so wird erkennbar, ob die Verkürzung insgesamt beschleunigt oder Ermittlungen lediglich verlagert.

b. Erörterung und digitale Beteiligung

Die Vorschrift des § 33c Abs. 2 HStrG-E beseitigt zusätzlich die besondere Pflicht zur Entscheidung über unerledigte Einwendungen nach § 74 Abs. 2 Satz 1 HVwVfG. Daraus folgt allerdings keine Befugnis, entscheidungserhebliche Einwendungen inhaltlich unberücksichtigt zu lassen; ihre Belange bleiben im Rahmen der Sachprüfung und Abwägung zu behandeln.

Den Verzicht auf einen stets verpflichtenden Erörterungstermin unterstütze ich ebenso. § 33b Abs. 6 HStrG-E schließt § 73 Abs. 6 und 7 HVwVfG aus; bereits § 33 Abs. 6 Satz 2 HStrG ermöglicht heute einen Erörterungsverzicht. Gezielte Fach- und Konfliktgespräche sollten möglich bleiben, wenn sie etwa bei streitiger Trassenführung oder Entwässerung Nachforderungen und spätere Auseinandersetzungen vermeiden.

[33] Gresse/Hartung, in: Dünchheim, FStrG, 7. Aufl. 2026, § 17 Rn. 128–130; §§ 14–17, 30, 34, 44, 45 BNatSchG. Vorprüfung und vollständige UVP sind zu unterscheiden.
[34] Siehe auch § 73 Abs. 3a HVwVfG; LT-Drs. 21/5221, S. 18 und 44. Die Verschärfung betrifft die fakultative Berücksichtigung weiterer verspäteter Behördenbelange.

8. Zuständigkeit, Personalaufwand und Evaluation

Die Zentralisierung nach § 35 Abs. 2 HStrG-E betrifft vor allem Gemeindestraßen. Über Landes- und Kreisstraßen entscheidet bereits das Ministerium. Die Regierungspräsidien bleiben Anhörungsbehörden.[35]

Die Bündelung unterstütze ich bei abgestimmtem Vollzug. Gemeinsame elektronische Akten und die frühe Zusammenarbeit bei schwierigen Rechtsfragen oder möglichen vorläufigen Anordnungen sollten verhindern, dass die Übergabe eine erneute vollständige Einarbeitung erfordert.

So ermöglicht § 38d StrWG NRW der Anhörungsbehörde, auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers einen Projektmanager einzusetzen. Seine Aufgaben umfassen Verfahrensleitpläne, Fristenkontrolle, Gutachtenkoordination, die erste Auswertung von Stellungnahmen, den Entwurf des Anhörungsberichts sowie Vorbereitung und Leitung eines Erörterungstermins. Die Entscheidung über den Plan bleibt bei der zuständigen Behörde. In Hessen sieht Art. 31 Nr. 11 des Entwurfs des Zweiten Bürokratieabbaugesetzes mit § 73d HVwVfG bereits eine weitergehende allgemeine Regelung vor, insbesondere auch für das Qualitätsmanagement der Unterlagen und die Koordinierung von Enteignungs- und Entschädigungsverfahren.[36]

Ich empfehle, diese Möglichkeit zusätzlich im HStrG ausdrücklich sichtbar zu machen und die Regelungen beider Gesetzentwürfe aufeinander abzustimmen. Als Ergänzung zu § 35 kommt in Betracht:

> *„Die Anhörungs- und die Planfeststellungsbehörde können auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Trägers des Vorhabens einen Dritten als Projektmanager mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen. Hierzu gehören insbesondere die Erstellung von Verfahrensleitplänen, die Fristenkontrolle, das Qualitätsmanagement der Unterlagen, die Koordinierung von Gutachten, die vorbereitende Auswertung von Stellungnahmen und die Vorbereitung von Entscheidungen. Die gesetzlichen Zuständigkeiten und die Verantwortung der Behörden für ihre Entscheidungen bleiben unberührt."*

Dies kann auch freiwillige Planverfahren für Gemeindestraßen und selbstständige Radwege entlasten. Bei Vorhaben ohne Planverfahren hilft eine vorhabenträgerseitige Projektsteuerung, Flächensicherung, UVP-Klärung und Einzelzulassungen zu koordinieren; sie wird durch eine solche Verfahrensvorschrift jedoch nicht selbst zur Behörde. Leistungsumfang, Vergütung und Kostentragung sollten vor der Beauftragung feststehen. Die bereits förderfähige Projektsteuerung besonders komplexer kreisübergreifender Vorhaben nach der Nahmobilitätsrichtlinie betrifft diese Vorhabenträgerseite und ersetzt keine behördliche Entscheidung.

Für Planung und Genehmigung von Radwegen nennt das Ministerium mindestens zwei Jahre unter günstigen Bedingungen und mindestens fünf Jahre bei erforderlicher Planfeststellung. Diese Erfahrungswerte verdeutlichen den Handlungsbedarf, belegen

[35] Zum Vergleich § 39 StrWG NRW: Dort liegen Anhörung und Entscheidung grundsätzlich bei den Bezirksregierungen.
[36] § 38d StrWG NRW, LT-Drs. 21/5220, S. 23, 53 zu § 73d HVwVfG-E. Zur förderfähigen vorhabenträgerseitigen Projektsteuerung Teil II Nr. 2.1 (13) Nahmobilitätsrichtlinie vom 30.08.2022.

aber noch keine Reformwirkung. Grunderwerb, fachliche Untersuchungen, Finanzierung und Bauvorbereitung bleiben erforderlich.[37]

Eine belastbare Personalersparnis allein durch die Zuständigkeitsverlagerung ist bisher nicht beziffert. Zusätzliche Einarbeitung, Schnittstellen und der Aufwand eines Projektmanagers sind möglichen Entlastungen gegenüberzustellen. Eine frühzeitige Flächensicherung, klare Verantwortlichkeiten und eine gut organisierte Planung bleiben für die tatsächliche Beschleunigung wesentlich.[38]
Die Evaluation nach fünf Jahren sollte deshalb gesetzlich abgesichert werden und die gesamte Reform erfassen. Die Landesregierung sollte dem Landtag unter Beteiligung der Kommunen, ihrer Spitzenverbände und der beteiligten Behörden berichten. Zu erfassen sind Projektlaufzeit bis zur Zulassung und zum Baubeginn, interner und externer Personalaufwand, nachzuholende Prüfungen und Rechtsstreitigkeiten. Bei vorläufigen Anordnungen sind dem Vorsprung zusätzliche Prüfungen und mögliche Rückabwicklungen gegenüberzustellen. Entscheidend ist, ob rechtssicher geplante Straßen, Brücken und Radwege tatsächlich schneller nutzbar werden als bislang.

Mit freundlichen Grüßen

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

[37] HMWVW, Fuß- und Radverkehr in Hessen, Abschnitt „Warum dauert es so lange, bis ein neuer Radweg gebaut ist?", abgerufen am 24.10.2026; veröffentlichte Erfahrungswerte, keine statistische Wirkungsmessung.
[38] Vgl. allgemein de Witt, ZUR 2021, 80 ff., unter A, D und G, zu frühzeitiger Einigung, Flächensicherung und Planungsorganisation.