



Sachstand

Bau und Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen

Bau und Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 048/17
Abschluss der Arbeit: 8. Juni 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Der vorliegende Sachstand geht einigen Fragen im Zusammenhang mit dem **Bau und der Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen** nach. So werden nachfolgend zum einen die rechtlichen Regelungen überblicksartig erläutert, die die Zuständigkeiten für den Bau und die Unterhaltung von Radwegen an Bundesstraßen zum Gegenstand haben. Zum anderen werden die Vorgaben dargestellt, nach denen zu entscheiden ist, wie diese Maßnahmen zu finanzieren sind. In diesem Zusammenhang soll auch die Frage geklärt werden, inwieweit der konkrete Verlauf von Radwegprojekten an Bundesstraßen von Bedeutung ist.

2. Rechtliche Vorgaben für Bau und Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen

Nach § 1 Abs. 2 **Bundesfernstraßengesetz (FStrG)**¹ gliedern sich die Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen) in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten. Nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG gehören zu den Bundesfernstraßen

„der Straßenkörper; das sind besonders der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen.“

Diese Aufzählung ist nicht abschließend.² So sind auch unselbstständige Rad- und Gehwege fester Bestandteil eines einheitlichen Straßenkörpers und teilen notwendigerweise das rechtliche Schicksal der Straße, zu der sie untrennbar gehören.³ Unselbstständig sind solche Radwege, die den Zwecken der Straße zumindest dadurch dienen, dass sie der Fahrbahn den für den Verkehrsfluss hinderlichen Radverkehr entziehen.⁴ Dieser verkehrstechnische Zusammenhang kann auch dann bestehen, wenn der Radweg ohne unmittelbaren räumlichen Zusammenhang im Wesentlichen mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichläuft.⁵

1 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007, BGBl. I S. 1206; zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.05.2017, BGBl. I S. 1298.

2 So **Sauthoff, Michael (2013)**. In: Müller, Hermann/Schulz, Gerhard (Hrsg.). Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar. 2. Auflage 2013. München: C. H. Beck. § 1 Rn. 31.

3 **Sauthoff, Michael (2013)**. A. a. O. (Fn. 2). § 1 Rn. 32.

4 **Sauthoff, Michael (2013)**. Ebd.

5 **Sauthoff, Michael (2013)**. Ebd.

2.1. Straßenbaulast für Radwege an Bundesstraßen

Die Frage der Verantwortlichkeit für die Aufgaben, die mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängen, wird durch Art. 90 Abs. 2 **Grundgesetz (GG)**⁶ geregelt.⁷ Danach verwalten die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs **im Auftrag des Bundes**. Diese Bundesauftragsverwaltung erstreckt sich folglich auf alle administrativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen und umfasst damit insbesondere auch die sog. **Straßenbaulast**.⁸ Unter Straßenbaulast ist die Gesamtheit der mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben zu verstehen.⁹ Dabei ist zwischen der „**externen**“ und der „**internen**“ Dimension der Straßenbaulast zu unterscheiden: Während die den Ländern zufallende „externe“ Straßenbaulast die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen umfasst, verbleibt die „interne“ oder „finanzielle“ Straßenbaulast beim Bund, so dass den Bund im Innenverhältnis zu den Ländern die **Finanzierungs-last** für den Bau, die Unterhaltung und die sonstigen Maßnahmen der Bundesfernstraßen trifft.¹⁰

Insofern ist die Regelung in § 5 Abs. 1 FStrG, wonach Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraße grundsätzlich der Bund ist, so zu verstehen, dass den Bund lediglich eine **Kostentragungspflicht** für diejenigen Finanzmittel trifft, die unmittelbar für den Bau der Bundesfernstraßen sowie deren Unterhaltung und dergleichen aufgewendet werden.¹¹

Da unselbstständige Radwege zum Straßenkörper einer Bundesfernstraße bzw. einer Bundesstraße gehören, trifft den Bund die Straßenbaulast im Sinne einer Kostentragungspflicht nach § 5 FStrG grundsätzlich auch im Hinblick auf den Bau und die Unterhaltung von Radwegen an Bundesstraßen.¹²

6 Grundgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I S. 2438.

7 Zum Verhältnis der grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 90 Abs. 2 GG zu den Regelungen des FStrG vgl. **Gröpl, Christoph (2013)**. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.). Grundgesetz. Kommentar. Loseblatt. 78. Ergänzungslieferung 2016. München: C. H. Beck. Art. 90 Rn. 33 ff.

8 **Gröpl, Christoph (2007)**. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.). A. a. O. (Fn. 7). Art. 90 Rn. 45.

9 So **Gröpl, Christoph (2007)**. A. a. O. (Fn. 8). Art. 90 Rn. 47.

10 So **Gröpl, Christoph (2007)**. A. a. O. (Fn. 8). Art. 90 Rn. 47. Siehe dazu auch Art. 104a Abs. 2 GG, wonach der Bund die Ausgaben zu tragen hat, die daraus resultieren, dass die Länder im Auftrag des Bundes handeln.

11 Ebenso **Gröpl, Christoph (2007)**. A. a. O. (Fn. 8). Art. 90 Rn. 48. Vgl. dazu auch die Regelungen den §§ 20 – 22 FStrG.

12 So **Witting, Berthold (2013)**. In: Müller, Hermann/Schulz, Gerhard (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 2). § 5 Rn. 50. Siehe dazu auch die Informationen bei **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012)**. Nationaler Radverkehrsplan 2020. Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln. Oktober 2012. S. 7, 19, 22, 26, 67 ff. Link: <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/bund/nationaler-radverkehrsplan-nrvp-2020> (letzter Abruf: 08.06.2017).

Nach Informationen des **Nationalen Radverkehrsplans 2020** begann die Bundesregierung

„bereits Ende der 1970er Jahre mit der Radverkehrsförderung, u. a. mit dem Modellvorhaben „Fahrradfreundliche Stadt“. In den 1980er Jahren wurde im Rahmen des Haushaltstitels „Erneuerung, Um- und Ausbau und Neubau von Bundesstraßen“ ein Programm für den Bau von Radwegen an Bundesstraßen geschaffen. Seit 2002 steht für den Bau und die Erhaltung von Radwegen an Bundesstraßen ein eigener Haushaltstitel zur Verfügung, aus dem bundesweit seither insgesamt 877 Mio. Euro investiert wurden.“¹³

2.2. Grundsätze für Bau und Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen in der Baulast des Bundes

Gegenüber den Obersten Straßenbaubehörden der Bundesländer erließ das damalige **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** im Oktober 2008 die **Grundsätze für Bau und Finanzierung von Radwegen im Zuge von Bundesstraßen in der Baulast des Bundes (Grundsätze 2008)**.¹⁴

Auf der Grundlage des FStrG enthalten die Grundsätze 2008 eine Reihe von Voraussetzungen und Vorgaben, die für die Beantwortung der Frage von Bedeutung sind,

„wann ein Radweg an einer Straße in der Baulast des Bundes gebaut beziehungsweise finanziert werden kann. Ein Grundsatz ist, dass der Bund als Baulastträger für die Bundesfernstraßen, die dem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind, für die Sicherheit des Verkehrs auf den Bundesfernstraßen zu sorgen hat. Dies erfolgt insbesondere durch die Entflechtung des Kfz- und Fahrradverkehrs. Des Weiteren ermöglichen die Grundsätze 2008 die Einbeziehung anderer Wege (z. B. land- oder forstwirtschaftliche Wege, stillgelegte entwidmete Eisenbahntrassen), wenn die Vorgaben der Grundsätze 2008 erfüllt sind.“¹⁵

Diese Vorgaben der Ziffern 1 bis 4 der Grundsätze 2008 widmen sich u. a. den Zielen des Radwegeausbaus an Bundesstraßen, erläutern die radverkehrsnetzstrukturellen Grundsätze, die beim Ausbau zu beachten sind, und setzen sich mit der technischen Ausführung des Radwegeausbaus auseinander.

13 **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012)**. A. a. O. (Fn. 12). S. 67.

14 **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008)**. Radwege an Bundesstraßen in der Baulast des Bundes. Grundsätze für Bau und Finanzierung von Radwegen im Zuge von Bundesstraßen in der Baulast des Bundes. Az.: S 11/7123.10/6-1-891608. Rundschreiben an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder vom 17.10.2008. Link: <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/file/21561/download?token=nzGwnxbr> (letzter Abruf: 08.06.2017). Die eigentlichen Grundsätze 2008 finden sich in der Anlage zum Rundschreiben, nachfolgend zitiert als **Anlage**.

15 **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008)**. A. a. O. (Fn. 14). S. 2.

Unter der Überschrift „**Baulast**“ heißt es in Ziffer 5 der Grundsätze 2008 darüber hinaus:

„Der Bau von Radwegen an Bundesstraßen durch den Bund ist gemäß Bundesfernstraßengesetz jederzeit möglich, wenn nach Ziffer 1 bis 3 dieser Grundsätze ein Bedarf besteht.

Die Anlage neuer Radwege oder die Nutzung vorhandener Straßen und Wege kommt sowohl beim Neu- oder Ausbau von Bundesstraßen als auch an vorhandenen, nicht zum Ausbau vorgesehener Bundesstraßen in Betracht.

Der Bund trägt die Kosten für die Herrichtung in der für den Radverkehr erforderlichen Breite und Befestigung sowie für die Unterhaltung.

Im Übrigen trägt er die Kosten für den anfallenden Winterdienst und notwendige Verkehrssicherung, wobei die Pflicht zur Verkehrssicherung den Ländern obliegt.“¹⁶

Die **Einbeziehung anderer Wege in die Planung für Radwege an Bundesstraßen** ist Inhalt der Ziffer 6 der Grundsätze 2008. Danach ist eine solche zulässig,

„sofern

- dies verkehrlich und verkehrstechnisch geboten,
- bautechnisch möglich sowie
- wirtschaftlich sinnvoll ist und
- der Weg der Bundesstraße so zugeordnet ist, dass er vom Radverkehr angenommen wird.

Diese Voraussetzungen liegen in der Regel vor, wenn

- der Radverkehr auf der Straße die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs so stark beeinflusst, dass an sich die Errichtung eines eigenen Radweges verkehrlich erforderlich ist und
- der Weg in einem angemessenen örtlichen Zusammenhang mit der Bundesstraße verläuft und mit Fahrrädern befahrbar ist.

Die Einbeziehung solcher Wege schließt das Vorhandensein eines besonderen Radweges neben der Fahrbahn der Bundesstraße aus.

Geeignete Wege sind

- a) private land- oder forstwirtschaftliche Wege, oder kommunale land- oder forstwirtschaftliche Wege,
 - die beim bisherigen Eigentümer verbleiben und
 - für die eine Vereinbarung zur Nutzung und Unterhaltung, zum Winterdienst und zur Verkehrssicherung zu schließen ist.

b) Trassen entwidmeter Eisenbahnstrecken,

- die ggf. beim bisherigen Eigentümer verbleiben und
- für die dann in diesem Fall eine Vereinbarung zur Unterhaltung, zum Winterdienst und zur Verkehrssicherung zu schließen ist.¹⁷

2.3. Fazit

Wie gezeigt, sind grundsätzlich die Länder dafür verantwortlich, Radwege an Bundesstraßen zu bauen und zu erhalten. Aufgrund der ihn treffenden Kostentragungspflicht, die verfassungsrechtlich vorgegeben und in § 5 Abs. 1 FStrG konkretisiert wird, hat der Bund die entsprechenden Aufwendungen für Bau und Unterhaltung von Radwegen an Bundesstraßen zu finanzieren. Die Grundsätze und Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit der Bund dieser Kostentragungspflicht nachkommt, sind in den Grundsätzen 2008 enthalten.

Erfüllen konkrete Radwegvorhaben diese Grundsätze und Voraussetzungen nicht, etwa indem ein Radweg den geforderten örtlichen Zusammenhang zur Bundesstraße verliert, ist die Frage nach den rechtlichen Vorgaben für Ausbau, Unterhaltung und Finanzierungsverantwortlichkeit vor dem Hintergrund der dann jeweils einschlägigen Landeswegerechte zu beantworten.¹⁸

* * *

17 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008). A. a. O. (Fn. 14). Anlage. S. 4.

18 Ebenso Witting, Berthold (2013). A. a. O. (Fn. 12). § 50 Rn. 50.