



Veit Kuczora

Einstandspflichten bei Straßen- umstufungen

Grundlagen und Praxis

Einstandspflichten bei Straßenumstufungen

Veit Kuczora

Einstandspflichten bei Straßenumstufungen

Grundlagen und Praxis

Veit Kuczora
Dresden, Deutschland

ISBN 978-3-658-39079-2 ISBN 978-3-658-39080-8 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-39080-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Frieder Kumm

Springer Vieweg ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Der Lebenszyklus einer Straße besteht aus Planen, Bauen und Betreiben. Die dabei zu beachtenden Vorgaben und Rahmenbedingungen reichen über unterschiedlichste Fachgebiete und erfordern die Zusammenarbeit verschiedenster Spezialisten und Generalisten. Jede Straße stellt aufgrund ihrer raumordnerischen Funktion, ihrer bautechnischen Einordnung in der Landschaft und ihrer verkehrstechnischen und –rechtlichen Ausstattung ein Unikat dar.

Eine Besonderheit – und gewissermaßen auch eine Seltenheit – im Lebenszyklus einer Straße ist der Wechsel der Baulastträgerschaft. Aufbauend auf den eigenen Erfahrungen bei der Handhabung von Einstandspflichten infolge Umstufungen von über 50 km Bundes- und Staatsstraßen entstand die Idee zu diesem Buch. Die bei diesen Projekten immer wieder aufgeworfenen Fragestellungen zu den vielfältigen Bereichen (Straßenrecht, Verwaltung, Bautechnik, Verkehrstechnik, Straßenbetriebsdienst, Umwelt- und Naturschutz) konnten bisher nur durch akribische Recherche der jeweiligen Rechts- und Fachgrundlagen beantwortet werden. Das Buch ist aus Sicht der Auftragsverwaltung von Bundesstraßen bzw. der Selbstverwaltung von Staats-/Landesstraßen verfasst. Die dabei aufgezeigten Verfahrensweisen sind auch für die Selbstverwaltung von Kreisstraßen unter Beachtung der dafür geltenden Verwaltungsvorschriften anwendbar.

Unter welchen Voraussetzungen und Rechtsanwendungen eine Umstufung von Straßen erfolgt, ist maßgeblich von straßenrechtlichen und raumordnerischen Belangen abhängig und nicht Gegenstand des vorliegenden Buches. An dieser Stelle sei auf SAUTHOFF [213, 214] verwiesen. Als rechtliche Voraussetzung für die Betrachtungen innerhalb des Buches wird eine rechtskräftige Umstufung angenommen. Das Buch soll zur Wissensvermittlung und Fehlervermeidung beitragen und darüber hinaus die Komplexität des Themas veranschaulichen. Fragen, die bei der Abwicklung der Rechtsfolgen einer Umstufung in Form der Einstandspflicht auftreten, werden beantwortet. Dabei steht die Verzahnung von straßenrechtlichen, bautechnischen und verwaltungstechnischen Aspekten im Vordergrund. Zielgruppen des Buches sind daher Studenten in bau- und verwaltungstechnischen Studiengängen sowie Ingenieure und Entscheidungsträger in Verwaltungen und Ingenieurbüros.

Neben all den rechtlichen und bautechnischen Aspekten stellt die Einstandspflicht noch viel mehr dar: Sie ist ein Spiegel für die Verwaltung des bisherigen Straßenbaulastträgers und ihres Umgangs mit den ihr anvertrauten Werten und den ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen. Jeder Euro, der zur Ermittlung des Umfangs der Einstandspflicht aufgrund fehlender Bestandsdaten ausgegeben wird, ist ein zu spät ausgegebener Euro. Vollständige Bestandsdaten hätten für die umzustufende Straße in ihrer bisherigen Nutzungsdauer einen umfassend fachgerechten und effizienten Betriebsdienst ermöglicht, demzufolge bereits in der Vergangenheit Kosten reduziert und zu guter Letzt den Gesamtumfang der Einstandspflicht in Grenzen gehalten. Einstandspflichten sind ein Gradmesser und offenbaren, ob am falschen Ende gespart wurde.

Die Inhalte des Buches sind nicht automatisch den Auffassungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) sowie des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) gleichzusetzen.

Meiner Familie danke ich für die Geduld und Unterstützung in der Zeit der Erstellung des Buches. Besonderen Dank gilt meinen Kolleginnen und Kollegen im Landesamt für Straßenbau und Verkehr für ihre Motivation und fachliche Beratung. Darüber hinaus bedanke ich mich für die Unterstützung durch den Springer Verlag, hier besonders Herrn Kumm.

In diesem Buch wurden die Texte und Abbildungen mit größter Sorgfalt zusammengestellt. Trotzdem können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden. Für konstruktive Verbesserungsvorschläge und Hinweise bin ich immer aufgeschlossen und dankbar.

Bautzen
Mai 2022

Veit Kuczora

Inhaltsverzeichnis

1	Begriffe, Definitionen und Beteiligte	1
2	Rechtliche Handhabung	11
2.1	Grundlagen	11
2.2	Straßenrechtliche Handhabung	12
2.3	Haushaltsrechtliche Handhabung	18
2.3.1	Grundlagen	18
2.3.2	Fall A: Eigenleistungen des bisherigen Straßenbaulastträgers	20
2.3.3	Fall B: neuer Straßenbaulastträger als Bauherr und IST-Kostenübernahme durch den bisherigen Straßenbaulastträger	21
2.3.4	Fall C: Zahlung eines einmaligen, pauschalisierten Geldbetrages	30
2.3.5	Kostenansätze	32
2.3.6	Wechselwirkung mit Fördermitteln	34
2.4	Einstandspflichtvereinbarung	36
3	Bautechnische Handhabung	41
3.1	Grundlagen	41
3.2	Fahrbahnen und Wege	42
3.2.1	Grundlagen	42
3.2.2	Asphaltbauweisen	47
3.2.3	Betonbauweisen	54
3.2.4	Pflasterbauweisen	62
3.2.5	Deckschichten ohne Bindemittel	69
3.2.6	Bankette	69
3.3	Ingenieurbauwerke und andere Bauwerke	73
3.3.1	Grundlagen	73
3.3.2	Ingenieurbauwerke nach DIN 1076 und RI-EBW-PRÜF	78
3.3.3	Lärmschutzbauwerke	81
3.3.4	Querungshilfen für Tiere	85

3.3.5	Böschungen und Erdbauwerke	88
3.3.6	Felssicherungen	91
3.4	Entwässerungseinrichtungen	94
3.4.1	Grundlagen	94
3.4.2	Entwässerungsmulden und -gräben	95
3.4.3	Entwässerungsrinnen und Borde	96
3.4.4	Entwässerungsleitungen, Schächte, Abläufe	99
3.4.5	Regenbecken und sonstige Entwässerungseinrichtungen	104
3.5	Verkehrstechnische Ausstattung	106
3.5.1	Grundlagen	106
3.5.2	Markierungen	107
3.5.3	Beschilderung	109
3.5.4	Fahrzeugrückhaltesysteme	112
3.5.5	Lichtsignalanlagen und Fußgängerüberwege	114
3.5.6	Sonstige verkehrstechnische Ausstattung	117
3.6	Vegetation	119
4	Verwaltungstechnische Handhabung und Bestandsdaten	123
4.1	Grundlagen	123
4.2	Straßenverwaltung	124
4.3	Straßenrecht	130
4.4	Verkehrsrecht	132
4.5	Umwelt-/ Naturschutz-/ Wasserrecht	133
4.6	Straßenbetriebsdienst	140
4.7	Datenaustausch und Building Information Modelling (BIM)	143
5	Beispielhafter Ablauf	147
5.1	Allgemeines	147
5.2	Beispielhafter Ablauf bis zur Einstandspflichtvereinbarung	148
5.3	Beispielhafter Ablauf ab der Einstandspflichtvereinbarung – Fall A: Eigenleistungen des bisherigen Straßenbaulastträgers	149
5.4	Beispielhafter Ablauf ab der Einstandspflichtvereinbarung – Fall B: neuer Straßenbaulastträger als Bauherr und IST-Kostenübernahme durch den bisherigen Straßenbaulastträger	150
5.5	Beispielhafter Ablauf ab der Einstandspflichtvereinbarung – Fall C: Zahlung eines einmaligen, pauschalisierten Geldbetrages	151
6	Checkliste	153
6.1	Allgemeines	153
6.2	Checkliste – allgemein	153
6.3	Ergänzende Checkliste – Fall A: Eigenleistungen des bisherigen Straßenbaulastträgers	163

6.4	Ergänzende Checkliste – Fall B: neuer Straßenbaulastträger als Bauherr und IST-Kostenübernahme durch den bisherigen Straßenbaulastträger	163
6.5	Ergänzende Checkliste – Fall C: Zahlung eines einmaligen, pauschalisierten Geldbetrages	164
Literatur	165
Stichwortverzeichnis	183



In allen Lebensbereichen bedarf es der Definition und Erläuterung einzelner Begriffe, um sie im weiteren Kontext ohne eingehendere Beschreibung verwenden zu können. Es ist für alle Beteiligte wichtig, eine gemeinsame Sprache zu sprechen. Innerhalb des Buches werden grundsätzlich die Regelungen des FStrG [10] für Bundesfernstraßen verwendet, da sich i. d. R. gleichlautende oder zumindest ähnliche Regelungen in den Landesgesetzen (z. B. SächsStrG [21]) finden lassen. Nur in einzelnen Punkten erfolgt die Nennung einzelner, ausgewählter Landesregelungen, vorzugsweise die des Freistaates Sachsen.

Die maßgeblichen Beteiligten bei der Abwicklung der Einstandspflicht einer Straße sind der bisherige und der neue Straßenbaulastträger.

Der **bisherige Straßenbaulastträger** gründet seine Funktion aus der Widmungsverfügung der jeweiligen Straße und der gesetzlichen Regelung zur Baulast, z. B. § 3 FStrG [10] i. V. m. § 4 FStrG [10], § 9 SächsStrG [21] i. V. m. § 10 SächsStrG [21]. Folgende, in den jeweiligen Straßengesetzen beschriebene Pflichten obliegen ihm:

- alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben,
- entsprechend seiner Leistungsfähigkeit, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern,
- die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie von Menschen mit Behinderung und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen,
- Betriebswege auf Brücken im Zuge von – als Kraftfahrstraßen ausgewiesen – Straßen so zu bauen und zu unterhalten, dass auf ihnen auch öffentlicher Radverkehr abgewickelt werden kann,
- dafür zu sorgen, dass ihre Bauten allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen.

Ist der bisherige Straßenbaulastträger unter Berücksichtigung seiner Leistungsfähigkeit außerstande, die vorgenannten Aufgaben zu erfüllen, hat er auf einen nicht verkehrssicheren Zustand durch Verkehrszeichen hinzuweisen. Darüber hinaus soll er nach besten Kräften über vorgenannten Aufgaben hinaus die Straßen bei Schnee- und Eisglätte räumen und streuen.

Aufbauend auf den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, haushaltärischen Vorgaben, bautechnischen Regelwerken und zur Abwehr von möglichen Schadensersatzforderungen ist der bisherige Straßenbaulastträger verpflichtet, alle zur Straße zugehörigen Bauteile und alle wesentlichen Handlungen, die der Erfüllung der ihm obliegenden Pflichten dienen, zu dokumentieren.

Der **neue Straßenbaulastträger** übernimmt als Rechtsfolge der Umstufung ab dem Umstufungszeitpunkt die Baulast der betreffenden Straße. Mit der Straßenbaulast gehen das Eigentum des bisherigen Straßenbaulastträgers an der Straße und an den zu ihr gehörigen Anlagen (vgl. § 1 Abs. 4 FStrG [10]) sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, an den neuen Straßenbaulastträger über. Es liegt eine gesetzliche Rechtsnachfolge vor.

Der Begriff **Einstandspflicht** (manchmal auch: Einstehungspflicht) kommt aus dem Bereich des Schadensrechts und basiert auf dem Verschuldungsprinzip. Zwischen dem bisherigen Straßenbaulastträger als Schuldner und dem neuen Straßenbaulastträger als Gläubiger besteht aufgrund gesetzlicher Regelungen eine Haftung ohne Verschulden in Form einer Garantieübernahme durch den Schuldner. Für Bundesfernstraßen wird dies wie folgt formuliert: „Der bisherige Träger der Straßenbaulast hat dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat.“ (§ 6 Abs. 1a FStrG [10]). So stellt die in der Vergangenheit durch den bisherigen Straßenbaulastträger unterlassene Unterhaltung der Straße eine Pflichtverletzung dar, die ihn gegenüber dem neuen Straßenbaulastträger in ein Schuldverhältnis führt, wenn ein objektives Zurückbleiben hinter dem gesetzlichen Pflichtprogramm feststellbar ist. Die Einstandspflicht ist eine gesetzlich gesicherte Garantie, um zu verhindern, dass der bisherige Straßenbaulastträger in der Voraussicht der Umstufung seine ihm obliegenden Pflichten in der Erhaltung und dem Betrieb auf Kosten des neuen Straßenbaulastträgers vernachlässigt [180].

Eine Umstufung ist immer mit der **Änderung der Verkehrsbedeutung** verbunden, welche aus unterschiedlichen Gründen erfolgen kann [158, 162]:

- durch gezielte Baumaßnahmen im Straßennetz oder verkehrsregelnde Maßnahmen,
- durch raumstrukturelle Änderungen (Änderung kommunaler Grenzen),
- durch geänderte Vorstellungen des Aufgabenträgers über die Funktion einzelner Straßenzüge innerhalb des Gesamtstraßennetzes,
- durch allmähliche Abwanderung/Verlagerung des Verkehrs,

- durch die Veränderung der Zusammensetzung des Verkehrs (bezogen auf das System der zentralen Orte und die davon abgeleiteten Verbindungsfunktionsstufen [97]).

Mehrere Rechnungshöfe [179, 192, 211] drängen seit vielen Jahren – teilweise Jahrzehnten [181] – darauf, den Änderungen der Verkehrsbedeutung eine Überprüfung der Straßennetzkonzeption mit anschließenden Umstufungen folgen zu lassen. Diesem sind die zuständigen Straßenbauverwaltungen bislang oftmals nicht vollständig nachgekommen. Insbesondere bei Landes- bzw. Staatsstraßen liegt dies vermutlich am sehr hohen Finanzbedarf, der für die Erfüllung der Einstandspflichten erforderlich wäre, da die in Frage kommenden Straßen meist auch die mit dem schlechtesten Zustand sind [56]. Mit Blick auf das finanzielle Einsparpotenzial aus entfallener Unterhaltung und Instandsetzung aufseiten des bisherigen Straßenbaulastträgers wird der Druck auf Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung nicht nachlassen. So ermittelte der Landesrechnungshof Brandenburg im Jahr 2017, dass „für 2000 km abzustufender Landesstraßen bis zu 17 Mio. Euro jährlich“ [192] eingespart werden könnten. Im speziellen Fall der Landes- bzw. Staatsstraßen ist dem hier offerierten Einsparungspotenzial die nach einer Abstufung trotzdem aus dem Landes- bzw. Staatshaushalt fälligen Fördermittel [57] und jährlichen Zuschüsse (z. B. §§ 18 und 20 SächsFAG [19]) an kommunale Straßenbaulastträger gegenzurechnen. Für den speziellen Fall des Freistaats Sachsen stehen den für jeden Kilometer Staatsstraße angesetzten Kosten für Unterhaltung und Instandsetzung in Höhe von 8428 € [192] jährliche Zuwendungen als Basiswerte in Höhe von 5400 € je Kilometer Kreisstraße (§ 18 SächsFAG [19]) und 2.355 € je Kilometer Gemeindestraße (§ 20 SächsFAG [19]) gegenüber. Das tatsächliche Einsparpotenzial wird somit deutlich geringer als angegeben ausfallen. Die künftig anstehenden großflächigen Abstufungen sind das Ergebnis der langjährig fehlenden Stringenz im Umsetzen der geltenden Rechtsnormen. Um eine Überlastung der beteiligten Verwaltungen und Haushalte zu vermeiden, bedarf es der gemeinsamen Ausarbeitung von Abstufungskonzepten auf Augenhöhe. Die Möglichkeiten, großflächige Abstufungen billigend zur Sanierung unterfinanzierter Investitionshaushalte heranzuziehen, erscheint zumindest für Landes- bzw. Staatshaushalte eher theoretischer Natur.

Das Gebot, dass der bisherige Straßenbaulastträger die umzustufende Straße **in dem durch ihre Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten** soll, bedarf einer qualitativen und quantitativen Konkretisierung. Die Qualität kann sich zum einen nach dem Anspruchsniveau vor oder nach der Umstufung richten. Bei **Abstufungen** (Umstufung von einer höheren in eine niedrigere Straßenklasse) richtet sich die zu gewährleistende Qualität nach den Anforderungen der zukünftigen Straßenklasse. Dies erfolgt vor dem fachtheoretischen Hintergrund, dass Straßen einer höheren Straßenklasse i. d. R. auch die verkehrlichen und baulichen Anforderungen einer niedrigeren Straßenklasse erfüllen. Bei **Aufstufungen** (Umstufung von einer niedrigen in eine höhere Straßenklasse) kann sich die zu gewährleistende Qualität nur allein nach den Anforderungen der bisherigen Straßenklasse richten. Da sich mit der Aufstufung i. d. R. auch

die Übernahme einer bedeutsameren, raumordnerischen Funktion verbindet, können die gesteigerten verkehrlichen und baulichen Anforderungen durch die bisherigen Eigenschaften der Straße nicht erfüllt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es bei Aufstufungen keine Einstandspflicht gibt, da auch in diesem Fall Pflichtverletzungen des bisherigen Straßenbaulastträgers nicht ausgeschlossen werden können [179].

Fragen

FRAGE 1/1: Handelt es sich um eine Abstufung oder eine Aufstufung?

Die Prüfung der Pflichtverletzung des bisherigen Straßenbaulastträgers erfolgt in zwei Schritten. Als Erstes ist der Inhalt des Schuldverhältnisses (Gegenstand = Quantität) zu erfassen und danach die Differenz zwischen dem SOLL und dem IST (Qualität) zu ermitteln. Der Umfang der je nach Umwidmung festgestellten Qualität ist Gegenstand der Verhandlungen zwischen dem bisherigen und dem neuen Straßenbaulastträger, an deren Ende die Unterzeichnung einer Einstandspflichtvereinbarung (Abschn. 2.4) steht. Die Bewertung der Qualität erfolgt anhand bestehender Regelwerke und der darin verankerten Warn-, Schwell- und Grenzwerte (Kap. 3). Dabei ist die Qualität nicht auf den Neubaustandard, sondern die **Unterhaltung im engeren Sinne** (Instandhaltung und Instandsetzung) fokussiert. Die Unterhaltung im engeren Sinne umfasst nicht nur die Verkehrssicherung, sondern auch die Bestandssicherung [196]. Es sind somit alle Maßnahmen, die der Beseitigung des gewöhnlichen Verschleißes dienen bzw. alle erforderlichen Maßnahmen, um schadhafte oder abgenutzte Anlagenteile zu ersetzen, als Qualitätsmaßstab anzulegen. Ein spezieller Fall der Qualitätsbewertung ist die **Funktionsuntüchtigkeit**. Dies kann sich in unterschiedlicher Art und Weise präsentieren:

- Ein bestehendes Bauteil, welches zum sicheren Betrieb der Straße oder den zu ihr gehörigen Anlagen erforderlich ist, erfüllt nicht die ihm eigentlich obliegende technische Funktion (umfassende Abgängigkeit der Substanz).
- **Beispiel:** *Ein vorhandener Regenwasserkanal ist eingebrochen und kann das gesammelte Oberflächenwasser nicht aufnehmen und schadlos ableiten.*
- Ein bestehendes Bauteil, welches zum sicheren Betrieb der Straße oder den zu ihr gehörigen Anlagen erforderlich ist, erfüllt nicht die ihm eigentlich obliegende rechtliche Funktion.
- **Beispiel:** *Ein vorhandenes Verkehrszeichen weist nicht die erforderlichen Rückstrahlwerte für die Nachtsichtbarkeit auf.*
- Ein Bauteil, welches zum sicheren Betrieb der Straße oder den zu ihr gehörigen Anlagen erforderlich ist, ist nicht vorhanden.
- **Beispiel:** *Die vorhandene Fahrbahn entwässert seitlich, breitflächig, ohne dass ein Straßengraben zu dessen Aufnahme vorhanden ist. Die am Straßenrand zur Verfügung stehende nicht versiegelte Fläche reicht innerhalb des Straßengrundstücks nicht aus, um*

das gesammelte, seitlich abgeleitete Oberflächenwasser zu versickern. In Folge dessen liegen seit Jahren Beschwerden der Anlieger über Vernässung ihrer Grundstücke vor.

Da es sich bei der Funktionsuntüchtigkeit um erhebliche Mängel handelt, sind hier Maßnahmen der **Unterhaltung im weiteren Sinne** (Erneuerung und Wiederherstellung) als Qualitätsmaßstab heranzuziehen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verneint jedoch den Anspruch eines bestimmten Ausbaustandards der Straße [205]. Dies geht so weit, dass der neue Straßenbaulastträger trotz Nichtumsetzung einer vorliegenden verkehrsrechtlichen Anordnung zur Herstellung einer Lichtsignalanlage keinen Rechtsanspruch auf die Herstellung der Lichtsignalanlage innerhalb der Einstandspflicht hat [155].

Der Begriff **Mangel** bedeutet juristisch, dass es eine Abweichung der IST- von der vertraglich vereinbarten SOLL-Beschaffenheit einer Sache gibt. Folgende, im § 434 BGB [5] enthaltene Kriterien des Sachmangels können auf die Thematik „Einstandspflicht infolge der Umstufung öffentlicher Straßen“ angewandt werden:

1. Erfüllung subjektiven Anforderungen (§ 434 (2) BGB [5]):

- a) die **vereinbarte Beschaffenheit**: Die umzustufende Straße muss gemäß § 6 (1a) FStrG 158 [10] vom bisherigen Straßenbaulastträger so ordnungsgemäß unterhalten worden sein, 159 dass die Straße ihrer zukünftigen Verkehrsbedeutung gerecht werden kann. Darüber 160 hinaus soll die Erfüllung des gesetzlichen Anspruchs zur Einheit von Widmung und Eigentum (§ 2 161 (2) FStrG [10]) durch den bisherigen Straßenbaulastträger gewährleistet werden.
- b) **Eignung für die nach dem Vertrag vorausgesetzte Verwendung**: Mit der Umstufungsverfügung bzw. den rechtlich gleichwertigen Verfahren zur Umstufung der Straße wird die neue (zukünftige) Straßenklasse festgelegt. Damit ist nicht automatisch ein bestimmter Mindestausbaustandard verbunden. Während § 6 (1a) FStrG [10] den relativ engen und mehr auf die Straßenkategorisierung ausgerichteten Begriff „Verkehrsbedeutung“ verwendet, enthalten einige Länderstraßengesetze deutlich weitere Formulierungen. So heißt es z. B. in § 10 (4) StrWG NRW [23]: „Ist eine abzustufende Straße nicht ordnungsgemäß ausgebaut, so hat er [der bisherige Straßenbaulastträger] dafür nur insoweit einzustehen, als der Ausbauzustand hinter den Anforderungen der künftigen Straßengruppe [Straßenklasse gemäß FGSV-Definition] zurückbleibt“. Mit solchen Formulierungen wird die subjektive Anforderung des Einzelfalles auf die subjektiven Anforderungen einer bestimmten Straßenklasse erweitert, ohne die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts [205] aufzuheben.

2. Erfüllung objektiven Anforderungen (§ 434 (3) BGB [5]):

- a) **Eignung zur gewöhnlichen Verwendung**: Öffentliche Straßen dienen dem allgemeinen Verkehr und sind daher durch den Straßenbaulastträger in einem sicheren und befahrbaren Zustand den Nutzern zur Verfügung zu stellen (§ 3 FStrG [10]).

Zur Bestimmung der objektiven Anforderungen an die Sicherheit und Befahrbarkeit dienen technische Normen („Stand der Technik“) und die Rechtsprechung.

b) **Erwartbare, bei Sachen derselben Art übliche Beschaffenheit:** Die übliche Beschaffenheit einer umzustufenden Straße lässt sich mit folgenden Eigenschaften bewerten:

- Qualität,
- Sicherheit und
- Haltbarkeit.

Für die Bewertung der Qualität steht im Straßenbau ein umfangreiches Regelwerk mit entsprechenden quantitativen Parametern zur Verfügung. Die kann jedoch nicht uneingeschränkt auf die gebrauchte Sache einer umzustufenden Straße angewandt werden (siehe Begriffe „Warnwert“ und „Schwellwert“).

Zur Bewertung der Sicherheit einer Straße bzw. deren Bauteile steht auch wieder ein umfangreiches Regelwerk mit messbaren Größen (Standicherheit, Verkehrssicherheit) zur Verfügung. In Verbindung mit der Rechtsprechung werden diese uneingeschränkt auch bei einer gebrauchten Sache einer umzustufenden Straße angewandt (siehe Begriffe „Warnwert“ und „Schwellwert“). Dabei ist zu beachten, dass Parameter, die das Unfallgeschehen beschreiben zwar auch zur Bewertung der Verkehrssicherheit dienen, jedoch nicht im Kontext der Einstandspflicht alleinbegründend herangezogen werden. Dies liegt zum einen am zeitlichen Bezug der Grundlagendaten zur Ermittlung dieser Parameter (Zeitraum vor der Umstufung, Veränderung der Verkehrsverhältnisse, etc.) und zum anderen am Umfang der daraus ergebenden Maßnahmen, die i. d. R. über den Rahmen der Einstandspflicht hinausgehen.

Die Haltbarkeit (Dauerhaftigkeit) wird aus dem wirtschaftlichen Aspekt heraus bewertet. Für die einzelnen Bauteile einer Straße gibt die ABBV [1] jeweils eine theoretische Nutzungsdauer an. Aus der im Rahmen der Einstandspflicht zu ermittelnden Restnutzungsdauer lässt sich aber keine Haltbarkeitsgarantie ableiten, zumal es Bauteile der umzustufenden Straße geben kann, die ihre theoretische Nutzungsdauer bereits überschritten haben. Es bedarf also immer einer Einzelfallbetrachtung.

Der neue Straßenbaulastträger hat den Anspruch auf eine mangelfreie Straßenverkehrsanlage.

Der Begriff **Defizit** beschreibt die messbare Differenz zwischen einem IST- und einem SOLL-Wert und ist damit inhaltlich dem Begriff des „Mangels“ sehr nahe, jedoch ohne gesetzliche Definition. Während ein Mangel grundsätzlich eine Beseitigung (Erreichen des vertraglich vereinbarten SOLL-Wertes) erfordert, kann durch die messbare Verringerung des Differenzbetrages (ohne Erreichen des SOLL-Wertes) ein Defizit vermindert werden. Maßgeblich ist dabei die Bewertung des SOLL-Wertes. Während beim

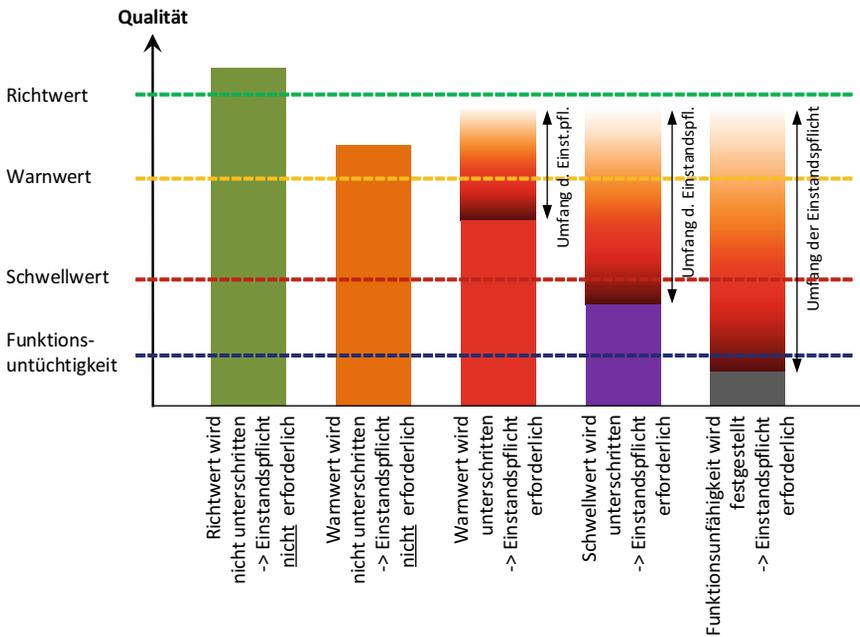


Abb. 1.1 Erfordernis der Einstandspflicht auf Grundlage von Richt-, Warn- und Schwellwert sowie der Feststellung einer Funktionsuntüchtigkeit

Mangel der SOLL-Wert eine vertragliche Grundlage besitzt, steht beim Defizit der SOLL-Wert im Bezug zu qualitätsbeschreibenden Parametern. Diese qualitätsbeschreibenden Zustandswerte beschreiben:

- den Zustand nach Herstellung (Richtwert = SOLL-Wert beim Begriff „Defizit“),
- das Erfordernis eines planmäßigen Eingreifens (Warnwert), um einer weiteren Verschlechterung entgegenzuwirken und
- das Erfordernis eines unmittelbaren Eingreifens (Schwellwert), um einen Schaden zu beseitigen oder nutzungseinschränkende Maßnahmen zu veranlassen.

Defizite zwischen dem Richtwert und dem Warnwert sind nicht Gegenstand der Einstandspflicht (Abb. 1.1).

Die Benennung des Straßenbulasträgers erfolgt i. d. R. mittels Widmung. Für den Wechsel der Straßenbulasträgerschaft (**Umstufung**) ist ein formeller Akt erforderlich. Gemäß § 2 Abs. 5 FStrG [10] muss der Zeitpunkt des Übergangs der Straßenbulasträger mindestens drei Monate vor dem ersten Januar des Folgejahres bekanntgegeben werden. Damit soll sowohl dem bisherigen und als auch dem neuen Straßenbulasträger ausreichend Zeit eingeräumt werden, um die erforderlichen verwaltungstechnischen und

haushaltärtschen Vorbereitungen für den Straßenbaulastträgerwechsel zu treffen. Mit der Umstufung einer Straße wird dem neuen Straßenbaulastträger „keine neue staatliche Aufgabe zugewiesen, sondern eine örtliche Angelegenheit“ [160]. Sind sich alle Beteiligten formell und materiell einig und erhebt die zuständige Straßenaufsichtsbehörde keine Einwendungen, kann die Umstufung in Form einer **Umstufungsvereinbarung** erfolgen. Andernfalls ist eine **Umstufungsverfügung** gemäß § 2 Abs. 6 FStrG [10] erforderlich. Diese kann entfallen, sofern „die zur Widmung, Umstufung oder Einziehung vorgesehene Straßen in den im Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich und die Entscheidung mit dem Planfeststellungsbeschluss bekannt gemacht worden ist“ (§ 2 Abs. 6 FStrG [10]). Eine Besonderheit bei umzustufenden Bundesfernstraßen stellen Bundesautobahnen dar, da diese ab dem 1. Januar 2021 nicht mehr in der Auftragsverwaltung durch die Bundesländer, sondern in der Bundesverwaltung geführt werden. In diesem Fall treten das Fernstraßenbundesamt und die Autobahn GmbH des Bundes als Beteiligte in Erscheinung.

Fragen

FRAGE 1/2: Liegt die unterzeichnete Umstufungsvereinbarung oder die rechtskräftige Umstufungsverfügung als Dokument vor?

FRAGE 1/3: Gibt es einen oder mehrere neue Straßenbaulastträger?

FRAGE 1/4: Haben alle neuen Straßenbaulastträger Kenntnis über die bevorstehende Umstufung?

Aus Sicht des kontinuierlich aufrechtzuhaltenden Straßenbetriebsdienstes ist der **Umstufungszeitpunkt** eine herausragende Festlegung. Aus der Verkehrssicherungspflicht heraus ergeben sich sowohl für den bisherigen als auch für den neuen Straßenbaulastträger wichtige Festlegungen, um ggf. Schadenersatzforderungen eindeutig zuordnen und bearbeiten zu können (Abschn. 4.6).

Unabhängig davon, ob die Umstufung in Form einer Umstufungsvereinbarung oder -verfügung erfolgt, ist ein formeller Akt zur rechtlichen und fachlichen Behandlung der Einstandspflicht erforderlich. Diese **Einstandspflichtvereinbarung** wird in Abschn. 2.4 näher erläutert.

Während es im Regelfall bei einer Umstufung auch zu einem Wechsel der Straßenklasse kommt, gibt es bei Ortsdurchfahrten die Ausnahme unter Beibehaltung der Straßenklasse. Mit Blick auf die demografische Entwicklung von Städten können Wachstums- und Schrumpfungprozesse zu einem formalen Straßenbaulastträgerwechsel der Ortsdurchfahrten führen. Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen befinden sich gemäß § 5 Abs. 2 FStrG [10] in Baulast der jeweiligen Gemeinde, wenn diese mehr als 80.000 Einwohner zu verzeichnen hat. „Maßgeblich ist die bei der Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl. Das Ergebnis einer Volkszählung wird mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach

dem Jahr verbindlich, in dem die Volkszählung stattgefunden hat. Werden Gemeindegrenzen geändert oder neue Gemeinden gebildet, so ist die bei der Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl des neuen Gemeindegebietes maßgebend. In diesen Fällen wechselt die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten, wenn sie bisher dem Bund oblag, mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach dem Jahr der Gebietsänderung, sonst mit der Gebietsänderung“ (§ 5 Abs. 2 FStrG [10]). Auch diese formalen **Straßenbaulastträgerwechsel ohne Wechsel der Straßenklasse** ziehen die gleichen rechtlichen Folgen nach sich wie bei einem Wechsel der Straßenklasse.

Für die **straßenbautechnischen Begriffe** hat die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) separate Begriffsbestimmungen [141] herausgegeben. Für alle im Rahmen des **Building Information Modelling** verwendeten Begriffe wird auf das Glossar [164] der Arbeitsgemeinschaft BIM4INFRA2010 verwiesen. Alle so bereits grundlegend bestimmten Begriffe bedürfen im weiteren Verlauf des Buches keiner zusätzlichen Auslegung.