



► Nr. 2020/09391-03-01
öffentlich

Lübeck, 07.06.2021

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
5.660 - Stadtgrün und Verkehr

Bearbeitung: Andreas Krause (E-Mail: andreas.krause@luebeck.de Telefon: 122-6613)

Bericht zu dem Antrag der AM Christopher Lötsch & AM Ulrich Pluschke zur Stellungnahme der Hansestadt Lübeck zur Modernisierung des Hubbrückenensembles

Beratungsfolge:

| Datum | Gremium | Status | Zuständigkeit |
|------------|--|-----------------|--------------------|
| 02.08.2021 | Senat | Nichtöffentlich | zur Senatsberatung |
| 16.08.2021 | Bauausschuss | Öffentlich | zur Kenntnisnahme |
| 13.09.2021 | Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege | Öffentlich | zur Kenntnisnahme |
| 30.09.2021 | Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck | Öffentlich | zur Kenntnisnahme |

Anlass:

Empfehlung des Bauausschusses zur Beschlussvorlage „Stellungnahme der Hansestadt Lübeck zur Modernisierung des Hubbrückenensembles“ (VO/2020/09391), beschlossen in der Bürgerschaftssitzung am 25.03.2021 (VO/2020/09391-04):

Die Entscheidung über die Vorlage VO/2020/09391 muss angesichts des haushaltsrelevanten Volumens von über 9,0 Mio. EUR durch die Lübecker Bürgerschaft getroffen werden. Der Bauausschuss gibt hierzu folgende Empfehlungen:

1. Auf einen Brückenneubau soll aus städtebaulichen, denkmalpflegerischen und finanziellen Gründen verzichtet werden.
2. Bei der Sanierung der Hubbrücken ist das historische Erscheinungsbild unbedingt zu erhalten.
3. Die Funktionsfähigkeit der Eisenbahnbrücke für einen Regelbetrieb soll wiederhergestellt werden, um eine barrierefreie Nutzung des Brückenensembles zu ermöglichen. Eine Fahrstuhlösung ist ausgeschlossen.
4. Es ist verbindlich zu klären, in welchem Umfang ein etwaiger Anteil der Hansestadt Lübeck an den Gesamtinvestitionen durch das Land Schleswig-Holstein im Rahmen des GVFG oder durch andere Fördertöpfe (z.B. Radverkehr) oder durch Stiftungen finanziert werden kann. Dabei sind auch die Investitionskosten (z. B. Neubau der Antriebe nach 35 Jahren) zu berücksichtigen, die in den kapitalisierten Unterhaltungskosten subsummiert sind.
5. Die Rechtslage zur Kostentragungspflicht ist noch einmal ausgiebig zu prüfen und darzustellen, ob die Bestimmungen gemäß § 42 (5) Bundeswasserstraßengesetz

(WaStrG) Anwendung finden können, wonach eine Kostentragung gemäß WaStrG durch die Hansestadt Lübeck nicht verlangt werden kann, weil bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Tragung der Kosten nach bestehenden Rechtsverhältnissen anders geregelt war.

6. Es ist mit Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung auf der Grundlage von § 42 (4a) Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) dahingehend zu verhandeln, dass etwaige Mehrkosten und anteilige Unterhaltungskosten durch die Hansestadt Lübeck nicht in einer Summe abgelöst werden müssen, bzw. auf Grundlage von § 42 (5) Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) mit der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung eine Regelung zu vereinbaren, die der Hansestadt Lübeck eine haushaltsverträgliche Finanzierung etwaiger Mehr- und Unterhaltungskosten ermöglicht.
7. Für den Fall, dass wider Erwarten der Bund aus der Kostentragungspflicht für die Funktionsfähigkeit der Eisenbahnbrücke tatsächlich entlassen sein sollte und eine Einigung gemäß Punkt 6 nicht erreicht werden kann, muss bei der geplanten Sanierung der Eisenbahnbrücke die Option auf eine spätere Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit gesichert werden.

Bericht:

Zu den im Antrag aufgeführten Punkten wird vom Bereich Stadtgrün und Verkehr ausgeführt:

Zu 1.:

Ein Neubau wird seitens der zuständigen Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) aus Kostengründen nicht weiterverfolgt.

Zu 2.:

Das Gesamterscheinungsbild wird eingehalten.

Zu 3.:

Es wird in Kürze vom Fachbereich Planen und Bauen ein Schreiben an die WSV versandt, in dem darum gebeten wird, die Reaktivierung der Eisenbahnbrücke für den Geh- und Radverkehr (Variante I-2) zu planen und herzustellen. Eine Fahrstuhllösung wird damit hinfällig.

Zu 4.:

Neben bereits laufenden Voranfragen zur Klärung des Sachstandes der Förderfähigkeit durch GVFG-Mittel wurde Ende April ein offizieller Antrag auf Anerkennung der Förderfähigkeit gestellt.

Die Abfrage weiterer potentieller Fördergeldgeber wird zusätzlich noch angestoßen; hierzu läuft eine Anfrage bei der Wirtschaftsförderung Lübeck GmbH.

Zu 5.:

Der Bereich Recht hat eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben (vgl. Anlage 1). Eine weitere Prüfung der Rechts- und Vertragsbedingungen lässt keine neuen Erkenntnisse erwarten.

Zu 6.:

Teilzahlungen der Baukosten sind im Verhältnis des Baufortschritts möglich und üblich. Die Ablössungssumme für die Unterhaltungs- und Betriebskosten wird bei verkehrsbereiter Fertigstellung des Bauwerks fällig und ist dann zu 90%, der Rest bei Vorliegen der Schlussrechnung zu zahlen. Damit ist eine Verteilung auf mindestens drei Haushaltsjahre in verschiedenen Betragshöhen gegeben.

Über weitere Möglichkeiten der Verteilung wird im Rahmen der Kreuzungsvereinbarung verhandelt.

Zu 7.:

Diese Möglichkeit wurde seitens der WSV bestätigt; angesichts der Klärung der Vorpunkte wird dieser Punkt aber nicht mehr als vorrangig zu verfolgen angesehen. Über Möglichkeiten einer Unterbrechung der Tätigkeiten zum Umbau der Eisenbahnhubbrücke, zwischen der Planungsphase und der Ausführung, wird im Rahmen der Kreuzungsvereinbarung mit der WSV verhandelt.

Anlagen:

Anlage 1: Vermerk bzgl. des Umfangs der Verpflichtung zur Kostenübernahme anlässlich der Sanierung der Hubbrücke

Senatorin Joanna Hagen

Vermerk

Umfang der Verpflichtung zur Kostenübernahme anlässlich der Sanierung der Hubbrücke durch den Bund (Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt - WSA)

Nach Auswertung und rechtlicher Prüfung der dem Bereich Recht vorliegenden Unterlagen ergibt sich folgende Sach- und Rechtslage:

A. Ausgangslage

Im Zuge der Beratung der Verwaltungsvorlage VO/2020/09391 betr. Stellungnahme der Hansestadt Lübeck zur Modernisierung des Hubbrückenensembles hat der Bauausschuss in der Sitzung vom 16.11.2020 u.a. die Fragestellung bezüglich der Kostenübernahme für den Fall der Sanierung des Hubbrückenensembles durch den Bund erörtert. Es wurde um rechtliche Prüfung gebeten, ob es eine Verpflichtung des Bundes gebe, die Kosten jeglicher Sanierung zu tragen, insbesondere für die Sanierungsvarianten 1 und 2 und wie eine Kostentragungspflicht des Bundes im historischen Zusammenhang stehe.

Zur Aufarbeitung des Sachverhalts wurden vom Bereich Stadtgrün und Verkehr die dort vorhandenen umfangreichen Verwaltungsvorgänge gesichtet und vorsortiert.

Für die nachstehende rechtliche Beurteilung lagen dem Bereich Recht folgende Dokumente vor:

- Staatsvertrag vom 27.06.1894 zwischen der königlich preußischen Staatsregierung und der Freien und Hansestadt Lübeck über die Herstellung eines Elbe-Trave-Kanals
- Abschrift der Grundsätze für das Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Staat Lübeck betreffend die Verwaltung des Reiches für die Trave und Elbe-Trave-Kanal von 1934 (nachfolgend „Grundsätze“)
- Diverser Schriftverkehr zwischen dem WSA und dem Tiefbauamt der Hansestadt Lübeck aus den Jahren 1956-1982 (einschließlich Stellungnahme des Rechtsamtes vom 05.10.1978)
- interner Schriftverkehr/Vermerke des Tiefbauamtes

B. Sachverhalt

I.

Gemäß dem Staatsvertrag vom 27.06.1894 wurde zur Verbindung der Elbe bei Lauenburg mit der Trave bei Lübeck an Stelle des bestehenden Kanals ein neuer Schifffahrtskanal hergestellt.

Die Bauausführung des Kanals lag in den Händen der Freien und Hansestadt Lübeck. Die Verwaltung und die Unterhaltung des Kanals oblagen nach dem Staatsvertrag ebenfalls der Freien und Hansestadt Lübeck.

Im Jahr 1900 entstand das heute bekannte Hubbrückenensemble auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Lübeck als gemeinschaftliches Bauprojekt mit dem Reich.

II.

Zwischen der Reichsregierung und den Regierungen der Länder wurde am 29.07.1921 ein Staatsvertrag abgeschlossen (Gesetz über den Staatsvertrag betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 29.07.1921), der mit Wirkung vom 01.04.1921 den Übergang der Seewasserstraßen der Länder auf das Reich regelte. Dieser Übergang ist jedoch in Bezug auf Lübeck zunächst nicht konsequent umgesetzt worden, weil sich die Hansestadt Lübeck damals nach Auskunft der Überleitungsakten mit dem Reich dahin geeinigt hatte, dass die Untertrave nicht als Reichswasserstraße, sondern als Teil des Lübecker Hafens angesehen und der Hafen als von Lübeck bis Travemünde reichend anerkannt wurde.

Eine Änderung bezüglich der Verwaltungszuständigkeit für die untere Trave trat erst in 1934 ein. Mit Erlass vom 28.03.1934 erklärte der Reichsverkehrsminister sich dazu bereit, die untere Trave zu Lasten des Reiches zu verwalten, wobei die „Grundsätze“ angewandt werden sollten. Mit dieser Regelung hat der Senat der Freien und Hansestadt Lübeck sein schriftliches Einverständnis erklärt. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass die Verwaltung der unteren Trave den gleichen Rechtsverhältnissen unterstellt werden sollte wie die Reichswasserstraßen.

Die historischen Rechtsbeziehungen hinsichtlich der Hubbrücken richten sich deshalb nicht nach dem Staatsvertrag aus 1921, sondern nach der in Jahr 1934 getroffenen Vereinbarung in Gestalt der „Grundsätze“.

Auf dieser Grundlage übernahm vom 01.04.1934 an das Reich die untere Trave in seine Verwaltung. Diese Verwaltung erstreckt sich auf die durchgehende Wasserstraße im Zuge des St. Jürgen Hafens, Klughafens unter der Hubbrücke hindurch.

In den „Grundsätzen“ wurde eine ausdrückliche Regelung bezüglich der Übernahme der vorgenannten Brücken durch das Reich getroffen. Hier heißt es wörtlich:

„Das Reich übernimmt die Hubbrücken an der Einmündung des Elbe-Trave-Kanals in die Trave, ferner die Herrenbrücke einschließlich der Dienstwohngebäude für das Personal. Die Erneuerung- und Erweiterungspflicht für die Brücken verbleibt beim Land Lübeck, soweit sie nicht durch Abgängigkeit der Brücken oder die Interessen der Wasserstraße und der Schifffahrt bedingt werden.“

III.

Im Jahre 1956 ist der Bundesminister für Verkehr nach eingehender Überprüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Verpflichtung der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung zur Erweiterung der Brücke in Berkenthin nicht besteht. Ausgehend von dieser Einschätzung ist die Bauverwaltung der Hansestadt Lübeck im Jahr 1962 davon ausgegangen, dass bezüglich der geplanten und umgesetzten Fahrbahnverbreiterung von 4,80 m auf 6 m auf der Hubbrücke Kostenforderungen an die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung nicht gestellt werden können.

IV.

Im April 1968 ist der obere Querträger im vorstadtseitigen Endrahmen der Hubbrücke durch einen hydraulischen Selbstladekran eines LKWs schwer beschädigt worden. Die aus diesem Anlass vom WSA durchgeführte Reparatur wurde auch für die Änderung der Konstruktion zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse genutzt. Die Hansestadt Lübeck hat sich an den durch diese Änderung entstandenen Mehrkosten beteiligt.

V.

In den Jahren 1977 bis 1982 wurden Gespräche zwischen dem WSA und der Hansestadt Lübeck bezüglich des Neubaus der Hubbrücke aufgenommen. Die Hansestadt Lübeck machte mit Unterstützung des städtischen Rechtsamts geltend, dass in den „Grundsätzen“ anlässlich eines Neubaus die Erneuerung – und Erweiterungspflicht des Bundes nur dahingehend verstanden werden könne, dass diese Pflicht so weit zu fassen ist, wie die anerkannten Regeln der Technik i.V.m. den Verkehrserfordernissen es gebieten. Auch hier vertrat das WSA weiterhin die Meinung, dass der Bund für die Erneuerung der Brücke nur die Kosten übernehmen müsse, die für eine Wiederherstellung des vorhandenen Brückenzustandes aufzuwenden sind. Verwiesen wurde darauf, dass es sich bei der Regelung von 1934 um eine Aufteilung der Brückenbaulast handele, die das Land Lübeck als den bisherigen Träger der Straßen- und Brückenbaulast nur insofern zu Lasten des Reiches befreie, als es um die Unterhaltung der Brücken, ihre Erneuerung bei Abgängigkeit und ihre Erweiterung nur nach den Bedürfnissen der Wasserstraße und des Schiffsverkehrs gehe. Der Rest der Brückenbaulast, wie die Erweiterung nach den Bedürfnissen des Straßenverkehrs und Wiederherstellung nach zufälligem Untergang blieben danach bei Lübeck.

Darüberhinausgehende Wünsche der Hansestadt Lübeck, wie die Verbreitung der Fahrspuren, müssten deshalb zulasten der Hansestadt gehen. Der Bund blieb auch in den darauffolgenden Gesprächen bei seiner Auffassung, dass für den Ersatzbau und seine Kostentragung die Vereinbarung aus dem Jahre 1934 zwischen dem Reich und der Hansestadt Lübeck maßgebend sei, wonach die Erneuerung oder die Erweiterung der Brücke bei der Hansestadt Lübeck liegt. Der Bund sei lediglich für den Ersatz einer abgängigen Brücke zuständig. Sofern in diesem Fall eine Fahrbahnverbreiterung aus Sicht des Straßenbaulastträgers Hansestadt Lübeck erforderlich sei, gingen diese Kosten zulasten der Hansestadt Lübeck. Nach Aktenlage sind sodann weitere Planungen des WSA für einen Neubau zurückgestellt worden.

Im weiteren Verlauf konnten die Parteien keine Einigung erzielen, sodass kein Neubau der Brücke durchgeführt wurde. Das WSA hat das Brückenbauwerk sodann im Rahmen des Erforderlichen saniert.

VI.

Nunmehr ist die Brücke altersbedingt abgängig und die Kreuzungsbeteiligten sind in der Klärung bezüglich einer zeitgemäßen Erneuerung der Hubbrücke. Dabei liegen derzeit 5 Variantenvorschläge für eine Instandsetzung bzw. den Neubau der Brücke vor. Die Varianten 1-3 beinhalten eine Grundinstandsetzung und die Varianten 4-5 den Neubau der Brücke.

Bei den Sanierungsvarianten ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Entwidmung der Hafensbahnstrecke längs der Untertrave und der Hafestraße deren verkehrliche Funktion entfallen ist und aufgrund dessen das WSA nicht mehr in der Pflicht ist, diesen Brückenteil für hafensbahnverkehrliche Zwecke zu unterhalten oder zu ertüchtigen.

Das WSA ist für das gesamte Brückenbauwerk unterhaltungspflichtig und nimmt diese Pflicht auch hinsichtlich des Denkmalschutzes wahr. Deswegen soll die Eisenbahnhubbrücke ebenfalls saniert, aber nicht mehr für den Verkehr ertüchtigt werden.

Derzeit wird von der Verwaltung der Hansestadt Lübeck die Instandsetzungsvariante 3 favorisiert, welche die Grundinstandsetzung der Brücke unter Beibehaltung der aktuellen Verkehrsführung beinhalten soll. Dabei sind eine Sanierung der Straßenhubbrücke sowie der Gehwegbrücke und eine Sicherung der Eisenbahnhubbrücke als museales Objekt vorgesehen. Bei der Bevorzugung dieser Instandsetzungsvariante würde es sich um eine Wiederherstellungsmaßnahme des vorhandenen Brückenzustandes einschließlich der verkehrlichen Nutzung handeln. Da die Zufußgehenden ein eigenes Bauwerk nutzen, das über zwei Treppenanlagen, unabhängig vom Kfz-Verkehr und von möglichen Öffnungen der Brücke, jederzeit begehbar ist, sollen im Hinblick auf die mobilitätseingeschränkten Personen zwei Aufzugsanlagen gebaut werden.

C. Rechtslage

I. Aktuell geltendes Recht

Die Rechtsverhältnisse und Pflichten bezüglich Kreuzungsanlagen von öffentlichen Straßen im Zuge öffentlicher Wasserstraßen des Bundes richten sich seit 1968 nach dem Bundeswasserstraßengesetz. Wie auch in anderen Kreuzungsgesetzen wird hierbei deutlich differenziert zwischen den Aufgaben und Kostenlasten der Träger der beteiligten Verkehrswege, hier also Straßenbaulastträger und Träger der Bundeswasserstraße.

Nach § 42 Abs. 1 WaStrG hat derjenige „Beteiligte die Kreuzungsanlagen im Zuge öffentlicher Verkehrswege zu unterhalten, der die Kosten der Herstellung der Kreuzungsanlage ganz oder überwiegend getragen hat. Die Unterhaltung umfasst auch spätere Erneuerungen und den Betrieb der beweglichen Bestandteile der Kreuzungsanlage.“

Nach § 42 Absatz 5 WaStrG gelten die Abs. 1-4 jedoch nicht, sofern bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Tragung der Kosten nach bestehenden Rechtsverhältnissen anders geregelt ist oder, wenn etwas anderes vereinbart wird. Die Regelung macht deutlich, dass § 42 kein zwingendes Recht enthält, die dort geregelten Rechtsbeziehungen stehen zur Disposition der Kreuzungsbeteiligten, wie in § 42 Abs. 5 2. Alt. ausdrücklich gesagt wird. Die Übergangsvorschrift des § 42 Abs. 5 1. Alt. lässt bestehende Rechtsverhältnisse unberührt, die beim Inkrafttreten des Wasserstraßengesetzes die Unterhaltung abweichend regelten. Hier spricht das Gesetz ungenau nur von Tragung der Kosten, indessen ist die Zuteilung von Unterhaltungslasten inbegriffen (Friesecke, Wasserstraßengesetz, 7. Aufl., Rz. 2 zu § 42).

Des Weiteren hat nach § 41 Abs. 2 WaStrG der Baulastträger des öffentlichen Verkehrsweges die Kosten der Kreuzungsanlage oder ihrer Änderungen zu tragen, wenn öffentliche Verkehrswege verändert oder neu angelegt und neue Kreuzungen mit Bundeswasserstraßen hergestellt oder bestehende geändert werden müssen, soweit nicht ein anderer aufgrund eines bestehenden Rechtsverhältnis dazu verpflichtet ist.

„Andere“ im Sinne dieser Norm umfasst hier allerdings nicht die Kreuzungsbeteiligten, sondern etwaige sonstige Sonderbaulastträger wie z.B. die Betreiber von Versorgungsleitungen, die sich im Kreuzungsbauwerk befinden (Friesecke, a.a.O, Rz. 14 zu § 41).

Die in § 42 Abs. 1 WaStrG definierte Unterhaltungslast für Kreuzungsbauwerke umfasst ausdrücklich spätere Erneuerungen und den Betrieb beweglicher Bestandteile. Die kreuzungsrechtliche Verantwortlichkeit im § 42 WaStrG wird nach zwischenzeitlich übereinstimmender Auffassung jedoch nicht als wegerechtliche Baulast klassifiziert, so dass aus ihr

keine Verpflichtungen zur Verbesserung der Kreuzung folgen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn nach § 42 Abs. 1 die kreuzungsrechtliche Unterhaltung einer über die Wasserstraße führenden Straßenbrücke dem WSA obliegt. Der unterhaltungspflichtige Beteiligte wird im Kreuzungsbereich nicht Träger einer straßenrechtlichen Sonderbaulast; dem Inhaber der Straßenbaulast der überführten Straße verbleiben alle Aufgaben, soweit diese über die kreuzungsrechtliche Unterhaltung hinaus gehen (Friesecke, a.a.O, Rz. 2 zu § 42).

Zum Inhalt und Umfang der Unterhaltung von Kreuzungsanlagen wird ausgeführt, dass bei Abgängigkeit der Kreuzungsanlage zur Erhaltung des Sollzustandes die Errichtung einer neuen geänderten Kreuzung gehören kann. Sofern die geänderte Wiederherstellung gegenüber dem bisherigen Zustand gleichwertig bleibt und zugunsten des anderen, kreuzenden Verkehrswegs keine wesentlichen Abweichungen erfolgen, gehören die Maßnahmen zur Unterhaltungslast. Nicht zu Unterhaltung gehören wesentliche Abweichungen vom vorhandenen Bauzustand, nämlich die Erweiterung oder sonstige Verbesserung der Kreuzungsanlagen.

Demnach stellen Verbreiterung, Verstärkung oder grundsätzliche Änderung von Straßenbrücken bei der Erneuerung nunmehr Kreuzungsänderungen im Sinne des § 41 WaStrG dar. Dies resultiert daraus, dass jede Substanzänderung an einer Straßenbrücke zwangsläufig bauliche Auswirkungen auf die Befestigung des Wasserwegs entfaltet und aufgrund dessen Kreuzungsrecht Anwendung findet. Zu prüfen ist, ob die konkreten Änderungen am Kreuzungsbauwerk dann zur Unterhaltungslast des jeweils Verpflichteten zählen. Soweit das Kreuzungsrecht gesetzlich geregelt ist, wird die Änderung von Kreuzungen als ein besonderer Fall behandelt und ist bestimmten Kostenverteilungsschlüsseln, je nach konkreter Konstellation gem. § 41 Abs. 1, 2 oder 5 WaStrG unterworfen (Friesecke, a.a.O, Rz. 3 zu § 42).

Zu prüfen ist deshalb zunächst, ob durch die Vereinbarung der „Grundsätze“ eine von § 42 Abs. 1 WaStrG abweichende Unterhaltungspflicht des WSA sowohl für das Brückenbauwerk, als auch für die querende Straße nach § 42 Abs. 5 WaStrG vorliegt.

Es wurde in 1934 vereinbart, dass das Reich die Hubbrücken übernimmt, dies bedeutet in dem damaligen historischen Kontext die Übernahme in das Reichseigentum einschließlich der Brückenbaulast. Die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht für die Brücken verblieb jedoch beim Land Lübeck, soweit sie (= Erneuerungs- und Erweiterungspflicht) nicht durch Abgängigkeit der Brücken oder die Interessen der Wasserstraße und der Schifffahrt bedingt werden.

Nach dem Wortlaut der Vereinbarung sind Gegenstand der Vereinbarung ausschließlich die Pflichten für das Brückenbauwerk, da die querende Straße und die seinerzeit dem Land Lübeck obliegende entsprechende Baulast ausdrücklich nicht erwähnt wird. Zudem werden neben der allgemeinen Baulast für die Brücke Pflichten der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung ausschließlich für den Fall begründet, dass das Brückenbauwerk vollständig abgängig ist oder die

wasserstraßenseitigen Belange eine Erneuerung oder Erweiterung erforderlich machen. Soweit der Hansestadt Lübeck daneben die Aufgabe der Brückenerneuerung oder -erweiterung übertragen wurde, kommt hierfür denklogisch nur die Konstellation in Betracht, dass z.B. infolge höherer Gewalt die Brücke erneuert werden muss oder aufgrund von sonstigen Belangen der Hansestadt Lübeck eine Erneuerung oder Erweiterung erforderlich wird, die neben verkehrlichen Aspekten z.B. auch Stadtentwicklungsbelange umfassen könnten.

Demnach obliegt durch die Übernahme der Hubbrücken in die Zuständigkeit des Reichs die generelle Brückenbaulast grundsätzlich dem WSA (wie z.B. fortlaufende Wartung und Reparatur der Brücke). Zudem haben sowohl die Hansestadt Lübeck, als auch das WSA situationsabhängig jeweils wesentliche Teilaspekte der Baulast für das Brückenbauwerk übernommen. Danach trägt grundsätzlich die Hansestadt Lübeck die Verpflichtung zur Erneuerung und Erweiterung des Brückenbauwerks. Ausschließlich wenn das Brückenbauwerk abgängig ist oder Interessen der Schifffahrt oder der Wasserstraße es erfordern, obliegt diese Verpflichtung dem WSA. Mangels weiterer Konkretisierungen spricht vieles dafür, dass zudem die Verpflichtung des WSA zu einer Erweiterung des Brückenbauwerks nur in dem Fall greift, in dem Interessen der Schifffahrt oder der Wasserstraße es erfordern. Konkretere Festlegungen hinsichtlich der Ausgestaltung der jeweiligen Erneuerungs- und Erweiterungspflicht sind in den „Grundsätzen“ jedoch nicht enthalten. Über die Straßenbaulast, die unverändert Aufgabe der Hansestadt Lübeck ist und mit der Nutzung des Brückenbauwerks verbunden ist, sind gleichermaßen keine detaillierten Vereinbarungen getroffen worden.

Es spricht deshalb überwiegendes dafür, dass die „Grundsätze“ ausschließlich eine Vereinbarung über die Zuständigkeit für die Brückenbaulast beinhalten. Die Begründung einer Art Sonderbaulast für die querende Straße zulasten des WSA lässt sich dieser Vereinbarung nicht entnehmen.

Aktuell geht es um die Fallkonstellation, dass infolge altersbedingter Abgängigkeit des Brückenbauwerks eine Erneuerung erforderlich ist. Das WSA steht insofern zu seiner Baulast für die Erneuerung auf der Grundlage der vereinbarten „Grundsätze“ von 1934.

Für die Belange der Hansestadt Lübeck als Trägerin der Straßenbaulast trifft indes die Vereinbarung von 1934 keine im Sinne des § 42 Abs. 5 WaStrG abweichenden Regelungen.

Für die Zuordnung der Kostenlast kommt es somit nach §§ 41 Abs. 2 und 5 WaStrG darauf an, ob und in welchem Umfang der Straßenbaulastträger Änderungen an dem bisher vorhandenen Verkehrsweg anlässlich der Brückenerneuerung verlangt oder hätte verlangen müssen.

II. Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung

Selbst wenn man das vorstehende Auslegungsergebnis der „Grundsätze“ in Zweifel zieht, ändert die Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung im Ergebnis nichts an der Kostenlastverteilung.

In Konstellationen dieser Art war es lange Zeit umstritten, sofern nicht der betreffende historische Rechtstitel ausnahmsweise genaue Festlegung enthielt, ob die Unterhaltungspflicht auf die Erhaltung des Zustandes der Brücke begrenzt ist, wie sie hergestellt wurde, oder ob die Pflicht auch die Verbesserung des Bauwerkszustandes einschließt, die sich aus den Anforderungen der geänderten technischen Anforderungen sowie veränderter Verkehrsbedürfnisses ergibt.

Einem rechtlichen Exkurs aus dem Jahr 1979 (Wendrich, Zum Umfang von „Sonderbaulasten“ älteren Rechts an Straßenbrücken nach neuerer Rechtsprechung, DVBl. 1979, S. 30ff) ist zu entnehmen, dass nach der ständigen Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts (PrOVG) davon auszugehen war, dass bei Wegeunterhaltungspflichten, die ein Unternehmer aus anlassschädigender Wirkung seines Unternehmens öffentlich-rechtlich übernimmt, dieser dauernd in den Kreis der Wegeunterhaltungspflichtigen eintritt und wie jeder andere Wegeunterhaltungspflichtige alles zu leisten hat, was erforderlich und zweckmäßig ist, damit den jeweils gegebenen Bedürfnissen des öffentlichen Verkehrs Genüge geschieht. Gleichmaßen hatte das PrOVG in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass die Unterhaltungspflicht an einem Weg oder einer Brücke sich grundsätzlich nicht auf Erhaltung desjenigen Zustandes beschränkt, in dem beide sich ursprünglich befanden, sondern dass sie den Anforderungen des fortschreitenden Verkehrsbedürfnisses folgen. Der einmal öffentlich-rechtlich Unterhaltungspflichtige habe daher auch die Kosten einer Verstärkung, Verbreiterung oder erhöhten Befestigung, wenn diese durch Änderung des Verkehrs bedingt sind, zu tragen.

Diese Auffassung wurde auch weitestgehend von der Literaturmeinung der damaligen Zeit geteilt. Grundsätzlich sei davon auszugehen, dass auch die auf besonderem Rechtstitel beruhende Brückenbaulasten denselben Inhalt haben wie die Straßenbaulast und insbesondere die Aufgabe umfasse, die Brücke den jeweiligen Vertragsverhältnissen anzupassen und sie zu erneuern. Es soll sich dabei gerade nicht um die Pflicht zur einmaligen Herstellung und Erhaltung des so entstandenen Bauwerkes bis zu seiner Abgängigkeit handeln (vgl. Kodal, Straßenrecht, 5.. Aufl., Seite 337 Rn15f.).

Diese Rechtsprechung des preußischen OVG hat – auch angesichts der Kodifizierung des Kreuzungsrechts – keinen Bestand. In der neueren Zeit wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Kommentarmedien der Linie des preußischen OVG überwiegend eine Absage erteilt. Ausgangspunkt ist hier die Auffassung, dass sich die Verkehrsverhältnisse in der neueren Zeit so grundlegend verändert haben, dass ein Vergleich mit

den Zuständen um 1900 und den darauffolgenden Jahren nicht mehr ohne weiteres möglich ist. Zum damaligen Zeitpunkt hat nämlich der motorische Straßenverkehr im Vergleich zu heute eine so untergeordnete Rolle gespielt, dass die Ansprüche an die Regeln der Technik und die Verkehrsverhältnisse im keinem Verhältnis mehr zur heutigen Zeit stehen (Wendrich, DVBl, 1979, 31 mit Bezug auf Friesecke, Kommentar zum Bundeswasserstraßengesetz, 1971, Anm. 7 zu § 41).

Die aktuellere Rechtsprechung geht davon aus, dass im Hinblick auf die geänderte Interessenlage und die gesetzlichen Vorschriften für Kreuzungen die wesentliche Änderung von Verkehrswegekreuzungen heute nicht mehr als Bestandteil der Unterhaltungslast angesehen werden können. Im Ergebnis bedeutet dies eine Abkehr von der Rechtsprechung des PrOVG unter Zugrundelegung der Auslegung älterer Rechtstitel mit Unterhaltungspflichtigen im Hinblick auf die Anforderungen der neueren Rechtsprechung.

Die Frage, ob der aufgrund besonderer Rechtstitel zur Brückenunterhaltung Verpflichtete auch Verbreiterungen, Lastenverstärkung oder Achsschwingungen bei Änderungen oder Erweiterungen von Straßenbrücken auf seine Kosten durchzuführen hat, wurde vom BVerwG verneint. Insoweit entstehende Kosten fallen dem Straßenbaulastträger zur Last, sofern er entsprechende Forderung erhoben hat (BVerwG, Urt. v. 28.02.1975 – IV c 37.72). Im Ergebnis würde der eigentliche Straßenbaulastträger in einem nicht der Billigkeit entsprechenden Maße begünstigt, weil er eine vollständig neue, den heute geltenden gesetzlichen Bestimmungen und sogar dem heutigen Stand der Technik entsprechende Brücke erhalte, ohne sich an den Kosten beteiligen zu müssen (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1993 - 7C 43 / 93).

Lt. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27.01.1998 (AZ.: 5 Ss 2224 / 95) kann gleichwohl eine erweiterte Unterhaltungspflicht bei entsprechender detaillierter Vereinbarung aufgrund älterer Rechtstitel beim Träger der Sonderbaulast liegen. Dieser Entscheidung liegt ein Sachverhalt zugrunde, wonach eine in 1858 erteilte Nutzungserlaubnis im Zusammenhang mit einer Sonderbaulast mit ausführlichen Detailbestimmungen das Anordnungsrecht z.B. der Straßenbauinspektion für Anpassungsmaßnahmen an Anforderungen an Straßenbedürfnisse vorbehalten wurden.

Dies ist wie oben bereits dargelegt, im Rahmen des § 42 Abs. 5 WaStrG möglich, in der hier zu beurteilenden Konstellation jedoch nicht Inhalt der getroffenen Vereinbarung, da die „Grundsätze“ von 1934 bezüglich Straßenbedürfnissen keinerlei detaillierten Festlegungen beinhalten.

III. Zwischenfazit

Eine Realisierung der Sanierungsvarianten 1 und 2 würde nach hiesiger Einschätzung ohne eine Kostenbeteiligung der Hansestadt Lübeck gemäß §§ 41 Abs. 2 und 5 WaStrG nicht realisierbar sein.

Die Hansestadt Lübeck hat zudem in Wahrnehmung der ihr obliegenden Verpflichtung zur Erneuerung und Erweiterung in 1962 die Fahrbahnerweiterung auf eigene Kosten verlangt, wodurch möglicherweise eine gewisse Selbstbindung hinsichtlich der Lastenverteilung begründet wurde. Die im Jahr 1977-1982 geführten Gespräche über einen seinerzeit angedachten Neubau der Brücke wurden schlussendlich mangels Kostenbeteiligungsbereitschaft der Hansestadt Lübeck ergebnislos beendet.

IV. Umfang der Kostenlast der Hansestadt Lübeck

Nach § 41 Abs. 5 WaStrG richtet sich im Zuge einer Neuherstellung einer Kreuzung die Kostenlast der Beteiligten danach, in welchem Verhältnis die Kosten bei getrennter Durchführung von Maßnahmen zueinanderstehen würden. Hierbei werden auch Maßnahmen kostenmäßig angesetzt, die einer der beiden Kreuzungsbeteiligten hätte verlangen müssen, die also objektiv für den betroffenen Verkehrsweg erforderlich sind. § 41 Abs. 2 WaStrG legt fest, dass der Baulastträger des öffentlichen Verkehrswegs die Kosten der Kreuzungsanlagen oder ihrer Änderungen zu tragen hat, wenn öffentliche Verkehrswege verändert oder neu angelegt werden und bestehende Kreuzungen mit Bundeswasserstraßen geändert werden müssen.

Anhaltspunkte dafür, welchen Umfang die Straßenbaulast anlässlich einer Brückenerneuerung hat, gibt § 10 StrWG. Nach Abs. 1 hat der Träger der Straßenbaulast nach seiner Leistungsfähigkeit die Straßen einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses genügenden Zustand anzulegen, zu unterhalten, zu erweitern und sonst zu verbessern.

Der Umfang der Straßenbaulastaufgabe wird nach Absatz 1 Satz 2 ferner durch das regelmäßige Verkehrsbedürfnis bestimmt. Generell ist insoweit die Verkehrsbedeutung der Straße maßgeblich. „Regelmäßig“ ist das Verkehrsbedürfnis, das sich nach dem gewöhnlichen, durchschnittlichen Verkehrsaufkommen auf der jeweiligen Straße bemisst. Der Straßenbaulastträger darf sich also nicht an besonders verkehrsarmen Zeiten orientieren, braucht aber seine Aufgabenerfüllung nicht am Spitzenbedarf wie dem verstärkten Berufsverkehr am Montagmorgen oder dem sommersonnabendlichen Urlaubsverkehr auszurichten (Tegtbauer in Kodal, Straßenrecht, Kap. 13 Rn. 19, 19.1). Der übliche Berufsverkehr gehört jedoch zum regelmäßigen Verkehrsbedürfnis. Das Verkehrsbedürfnis bestimmt sich auch nach der Funktion der Straße im gesamten Verkehrsnetz: Die Ortsdurchfahrt im Zuge einer Bundesstraße muss daher so beschaffen sein, dass sie einen überörtlichen Durchgangsverkehr aufnehmen kann. (vgl. Hofer, PdK SH L-12, §10 Rn. 18,19; Tegtbauer in Kodal, Straßenrecht, Kap. 13 Rn. 20.2).

Nicht jedes Verkehrsbedürfnis muss befriedigt und ausreichend berücksichtigt werden. Der Straßenbaulastträger darf und muss in bestimmten Fällen auch zwischen verschiedenen Verkehrsarten (Geh-, Rad-, Kraftfahrzeugverkehr) differenzieren.

Bei der Hubbrücke handelt sich um eine viel befahrene Straße und durch Zufußgehende genutzte Überquerung, welche die Verbindung von und zur Altstadtinsel gewährt. Dabei dürfte allgemein anerkannt sein, dass hier ein Begegnungsverkehr möglich sein muss. Ein extra ausgewiesener Fahrradweg ist dafür nicht zwingend erforderlich.

Beim Bau und bei der Unterhaltung der Straßen sind darüber hinaus gemäß § 10 Abs. 2 StrWG die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und Technik zu beachten. Den Bedürfnissen sehbehinderter Menschen soll durch entsprechende Orientierungshilfen, denjenigen mit beeinträchtigter Mobilität durch barrierefreie Gehwegübergänge Rechnung getragen werden.

Absatz 2 Satz 1 verweist den Baulastträger auf die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik. Das Gesetz verwendet hier einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Regeln finden sich teils in technischen Normen (z. B. DIN-Normen, VDE-Vorschriften, Unfallverhütungsvorschriften), teils ergeben sie sich aus allgemein anerkannten „Richtlinien“ (insbesondere den RAS, den Richtlinien für die Anlage von Straßen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen).

Entsprechend den unterschiedlichen städtebaulichen und verkehrlichen Merkmalen von Stadtstraßen variieren auch die Ausprägungen der Nutzungsansprüche hinsichtlich der qualitativer Aspekte, der Verkehrsstärke, der Geschwindigkeit und des spezifischen Raumbedarfs.

Die Berücksichtigung der Belange sehbehinderter, mobilitätseingeschränkter und älterer Menschen sowie von Kindern (Absatz 2 Satz 2) wird vor allem durch Sicherheitsvorkehrungen erfolgen müssen, aber auch durch die Erfüllung von Regeln der Baukunst (vgl. DIN 18024, Bl. 13: Bauliche Maßnahmen für Behinderte und alte Menschen im öffentlichen Bereich).

Die einschlägige DIN-Norm 18024-03 führt dazu wörtlich aus:

„Ziel dieses Dokumentes ist die Barrierefreiheit baulicher Anlagen, damit sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind (nach § 4 BGG Behindertengleichstellungsgesetz).

Dieses Dokument stellt dar, unter welchen technischen Voraussetzungen bauliche Anlagen barrierefrei sind. Es berücksichtigt dabei insbesondere die Bedürfnisse von Menschen mit sensorischen Einschränkungen wie Sehbehinderung, Blindheit, Hörbehinderung (gehörlose, ertaubte und schwerhörige Menschen) oder motorischen Einschränkungen sowie von Personen, die Mobilitätshilfen und Rollstühle benutzen. Auch für andere

Personengruppen, wie z. B. groß- oder kleinwüchsige Personen, Personen mit kognitiven Einschränkungen, ältere Menschen, Kinder sowie Personen mit Kinderwagen oder Gepäck, führen einige Anforderungen dieser Norm zu einer Nutzungserleichterung.

Dieses Dokument gilt für die Planung, Ausführung und Ausstattung von barrierefreien Verkehrs- und Außenanlagen im öffentlich zugänglichen Verkehrs- und Freiraum und enthält neben allgemeinen Planungsanforderungen (Abschnitt 4) besondere Planungsanforderungen an die barrierefreie Gestaltung typischer Verkehrs- und Außenanlagen.

Grundprinzip der barrierefreien Gestaltung nach DIN-Vorschrift 18024-03 Abschnitt 4.1. ist es, dass Wegekettens im öffentlichen Verkehrs- und Freiraum durchgängig und über Zuwegungen hinweg barrierefrei nutzbar sein sollten. Dies wird nach DIN-Vorschrift 18024-03 Abschnitt 4.1. a) „durch stufenlose Wegeverbindungen, insbesondere für Rollstuhl- und Rollatornutzende, erreicht.“ Die stufenlose Barrierefreiheit kann nach DIN-Vorschrift 18024- 1 Abschnitt 5.4.3. auch durch entsprechende Anlagen gewährleistet werden. Barrierefreie Anlagen zur Überwindung von Höhenunterschieden sind Rampen und Aufzugsanlagen, die die Anforderungen nach DIN-Vorschrift erfüllen. Die Gestaltung der Aufzugsanlage richtet sich im Speziellen dann nach DIN 18040-1:2010-10.

Der Begriff der mobilitätseingeschränkten Personen umfasst nicht nur gehbehinderte Personen oder Rollstuhlnutzende, sondern auch Personen mit Kinderwagen. Ihren Belangen tragen Rampen, abgesenkte oder – an Bushaltestellen – besonders hohe Bordsteine sowie Mittelinseln zum erleichterten Überqueren breiter oder stark befahrener Straßen Rechnung. Der Straßenbaulastträger hat diese Belange im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Im Rahmen seiner Ermessensausübung wird er zu berücksichtigen haben, ob ein Bedürfnis für entsprechende bauliche Maßnahmen besteht (vgl. Hofer, PdK SH L-12, §10, Rn. 18,19).

Die Überquerung der Brücke ist Fußgänger:innen zurzeit nur durch die über Treppen zu erreichende Gehwegbrücke möglich und deshalb für mobilitätseingeschränkte Personen nur sehr umständlich oder gar nicht nutzbar. Die Fahrbahnspur bietet auch keinen ausreichenden Platz für eine gefahrlose Überquerung. Eine relativ ortsnahe Überquerung ist nur durch die oberhalb gelegene Burgtorbrücke möglich. Diese liegt jedoch alleine durch den Höhenunterschied nicht in unmittelbarer Nähe.

Im Hinblick auf den heutigen Stand der Verkehrsbedürfnisse ist ein Ausweichen auf die Straße im Sinne einer zeitgemäßen Barrierefreiheit nicht akzeptabel. Hier müssten sichere Alternativen (wie im Vorschlag Nr. 3 durch 2 Aufzüge berücksichtigt) für eine gefahrlose Überquerung geschaffen werden.

Im Kontext der Diskussion der in Betracht kommenden Sanierungs- und Neubauvarianten kommt schließlich nicht zuletzt zum Tragen, dass nach Einschätzung der Verkehrsplanung und der Straßenverkehrsbehörde die Sanierungsvariante 3 keinen Bedenken unterliegt. Im Umkehrschluss lässt sich daraus die Feststellung ableiten, dass (auch) diese Variante den Verkehrsbedürfnissen gerecht wird. Darüber hinausgehende verkehrliche Lösungen wären somit im Rahmen des § 10 StrWG nicht zwingend.

Durch die im Jahr 2013 erfolgte Freistellung von Bahnbetriebszwecken gemäß § 23 AEG besteht für das WSA bezüglich der Eisenbahnbrücke keine Verpflichtung mehr, diesen Brückenteil spezifisch für hafenbahnverkehrliche Zwecke zu unterhalten oder zu ertüchtigen. Entsprechendes gilt nach der oben unter C.I dargestellten Rechtslage jedoch auch für eine Unterhaltung oder Ertüchtigung für sonstige bzw. neue Verkehrszwecke. Nur sofern eine geänderte Wiederherstellung gegenüber dem bisherigen Zustand gleichwertig bleibt und zugunsten des anderen, kreuzenden Verkehrswegs keine wesentlichen Abweichungen erfolgen, gehört die Maßnahme zur Unterhaltung. Nicht zur Unterhaltung gehören jedoch - wie bereits dargestellt - wesentliche Abweichungen vom vorhandenen Bauzustand (Friesecke, a.a.O, Rz. 3 zu § 42).

Durch die Übernahme der Hubbrücken in die Zuständigkeit des Reiches obliegt die generelle Brückenbaulast grundsätzlich dem WSA. Nach den „Grundzügen“ von 1934 hat die Hansestadt Lübeck (außer bei Abgängigkeit der Brücke) die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht für die Brücke und somit einen wesentlichen Teil der Brückenbaulast übernommen. Davon unabhängig ist die Straßenbaulast anzusehen. Diese obliegt mangels anderslautender Vereinbarung weiterhin der Hansestadt Lübeck als Straßenbaulastträger mit den damit einhergehenden Unterhaltungspflichten. Würde deshalb nunmehr anlässlich der Sanierung der (ehemaligen) Eisenbahnbrücke eine neue Straßen- bzw. Wegeführung über diese verlangt, würde dies eine wesentliche Änderung der bisherigen Kreuzung darstellen mit der entsprechenden Kostenlast der Hansestadt Lübeck nach § 41 Abs. 2 bzw. Abs. 5 WaStrG.

Zusammenfassend kann unserer Auffassung nach die Realisierung der Sanierungsvarianten 1 oder 2 in der ausschließlichen Kostenlast des WSA nicht beansprucht werden.

gez.

Judit Leistner-Sörnsen