



► Nr. VO/2022/11183
öffentlich

Lübeck, 02.06.2022

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
5.660 - Stadtgrün und Verkehr

Bearbeitung: Ulrike Schölkopf (E-Mail: ulrike.schoelkopf@luebeck.de Telefon: 122-6678)

Gutachterliche Stellungnahme zur Kostentragung Hubbrücken

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
13.06.2022	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
20.06.2022	Bauausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

In seiner Sitzung am 01.11.2021 beschloss der Bauausschuss mit der Vorlage VO/2021/10564, eingebracht von den Ausschussmitgliedern Dr. Ulrich Brock (CDU) und Ulrich Pluschkell (SPD), die Einholung eines Gutachtens durch eine spezialisierte Rechtsanwaltskanzlei zum Umfang der Verpflichtung zur Kostenübernahme anlässlich der Sanierung der Hubbrücken.

Die gutachterliche Stellungnahme liegt nunmehr vor und wird den Ausschussmitgliedern mit diesem Bericht zur Kenntnis gegeben.

Bericht:

Zur Umsetzung des Beschlusses aus der Vorlage VO/2021/10564 vom 01.11.2021 wurde im Januar 2022 vom Bereich Recht in Abstimmung mit den Bauausschussmitgliedern Herrn Dr. Brock und Herrn Neskovic ein Auftrag an Herrn Prof. Ramsauer, GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB, Hamburg, erteilt. Folgende Punkte waren noch einmal rechtlich zu betrachten:

Zur Beantwortung der Kostenfrage sieht die Auftraggeberin des Gutachtens insbesondere die nachfolgenden Fragen als klärungsbedürftig an:

1. Wie sind die „Grundsätze für das Abkommen zwischen Reich und Lübeck, betreffend die Verwaltung des Reiches für die Trave und den Elbe-Lübeck-Kanal“ zur Kostentragungspflicht unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung (vgl. BGH, Urteil vom 16.10.2012 – X ZR 37/12) auszulegen?
 - a. Wie ist der Begriff „Erneuerungspflicht“ nach damaligem Rechtsverständnis zu verstehen?
 - b. Wie ist der Begriff „Erhaltungspflicht“ nach damaligem Rechtsverständnis zu interpretieren?

- c. Wie ist nach damaligem Rechtsverständnis die Verwendung der Formulierung „verbleibt“ zu verstehen?
2. Welche Auswirkungen hätte die Entwidmung der Eisenbahnstrecke an der Untertrave auf die Kostentragungspflicht, wenn Lübeck die stillgelegte Eisenbahnbrücke zukünftig entsprechend den Instandsetzungsvarianten I-1 bzw. I-2 (vgl. Vorlage – VO/2020/09391-03-01) nutzen will?
3. Ist die WSV im Hinblick auf den Denkmalschutz dazu verpflichtet, die Antriebstechnik der Hubbrücken in ihrem Bestand zu bewahren sowie instand zu halten bzw. herzurichten? Falls ja, welchen Einfluss hätte dies auf die Kostentragungspflicht der WSV?

Dem Ergebnis der gutachterlichen Stellungnahme vorangestellt, wird der Bauausschuss an dieser Stelle informiert, dass nur die Frage 1 „Kostentragungspflicht“ vom Gutachter beantwortet wurde. Vertraglich ist festgelegt, dass bei Erreichen der vereinbarten Honorarobergrenze Rücksprache mit der Auftraggeberin zu halten ist und aufgrund des Ergebnisses zur Frage 1 schätzte der Bereich Recht ein, es könne möglicherweise auf die Beantwortung der Fragen 2 und 3 verzichtet werden. Mit dem Gutachter ist vereinbart, dass erforderlichenfalls die unbeantworteten Fragen im Weiteren bearbeitet werden können.

Gesamtergebnis der gutachterlichen Stellung (Seite 22):

„Im Ergebnis lässt sich nicht feststellen, dass sich aus Wortlaut, Systematik oder aus Sinn und Zweck der hier behandelten „Grundsätze“ tragfähige Argumente dafür ergeben, dass die Stadt Lübeck als (unterstellte) Rechtsnachfolgerin des Landes Lübeck im Falle einer Erneuerung der Hubbrücke vom Bund verlangen könnte, dass bei einem Neubau die Verkehrsbedürfnisse der Stadt auf Kosten des Bundes berücksichtigt werden. Es spricht vielmehr deutlich mehr dafür, dass sich aus den „Grundsätzen“ eine Kostenverteilung ergibt, die sich mit derjenigen des § 41 Abs. 5 WaStrG weitgehend deckt.“

Weiteres Vorgehen:

➤ Derzeitiger Planungsstand

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird bezüglich des bereits geführten Schriftverkehrs auf die Ausführungen in der Vorlage VO/2022/10869 vom 22.02.2022 (Sachstandsbericht) unter Pkt. „Stand der Verhandlungen mit der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung“ (Seite 3/4) verwiesen.

Derzeit wird durch das Wasserstraßenneubauamt (WSN) die Instandsetzung weiter geplant, bezüglich den die Hansestadt Lübeck betreffenden Planungsteil jedoch nur sehr eingeschränkt, da (Zitat aus dem Schreiben WSV vom 17.12.2021): *„Aufgrund der zurzeit auf Seiten der Hansestadt Lübeck sehr unklaren Randbedingungen und der hierdurch bestehenden großen Unsicherheiten hinsichtlich des Bestandes der vorliegenden Abstimmungen und Genehmigungen (Voruntersuchungen) für die Maßnahme, ist in Abstimmung mit der GDWS festgelegt worden, dass bis zur Vorlage einer rechtsgültigen Kreuzungsvereinbarung mit der Hansestadt Lübeck keine weitere kostenrelevante Forcierung der Maßnahme durch die WSV erfolgt. Dies wird im Ergebnis zwangsläufig zu einer Verzögerung der Maßnahme führen. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie darauf hinweisen, dass dies zu weiteren Einschränkungen bis hin zur Sperrung des Brückenensembles führen kann.“*

➤ Aktualisierung der Kosten

Die in der Vorlage VO/2020/09391-04 angegebenen anteiligen Kosten der Hansestadt Lübeck in Höhe von 9,045 Mio. EUR (brutto) sind der Machbarkeitsstudie des Wasserstraßenneubauamtes vom 16.09.2019 entnommen.

Kosten für die notwendigen aufwendigen Straßenbauarbeiten z. B. Anbindung an den Bestand, Errichtung und Umbau der Lichtsignalanlagen, Um- und Ausbau der Knotenpunkte als Querungsmöglichkeiten für die Nutzer:innen sowie die Anhebung des Geländes beidseitig der Eisenbahnbrücke um ca. 1,00 m (siehe hierzu VO/2020/09391-04, Ziffer 1.1, Absatz 2) sind nicht enthalten und werden hier mit 1,0 Mio. EUR (brutto) veranschlagt.

Kosten, die u. U. aus dem Wegfall von Parkplätzen und anderen Nutzungsflächen etc. entstehen (z. B. Bar Celona und Schuppen 9) können zum jetzigen Stand noch nicht bewertet und beziffert werden.

Da bislang keine Kostenberechnung durch das WNA vorliegt, werden an dieser Stelle die Kosten hilfsweise unter Zugrundelegung des Baupreisindex (BPI) für Ingenieurbauwerke (Quelle: destatis.de) wie folgt aktualisiert:

- BPI zum Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie (III/ 2019)	117,4 %
- BPI zum Zeitpunkt dieses Berichtes (I/ 2022)	138,7 %
- Erwarteter BPI (angenommene Preissteigerung 2,0 % je Quartal) zum geplanten Zeitpunkt der Vergabe (III/ 2023)	150,7 %

Es ergibt sich eine prognostizierte Preissteigerung ggü. den Kosten der Machbarkeitsstudie von mind. 33,3 % für die Brückenbauarbeiten der Variante I-2.

- Kosten gemäß Machbarkeitsstudie 2019 (brutto)	9,045 Mio. EUR
- Vorauss. Kosten inkl. Preissteigerung bis 2023 (brutto)	12,057 Mio. EUR
- Kosten für den Straßenbau (siehe oben)	1,000 Mio. EUR

Die **Gesamtkosten (Brücke und Straße) der Hansestadt Lübeck** für die Ausführung der Instandsetzungsvariante I-2, Nutzung der ehemaligen Eisenbahnbrücke als Geh- und Radwegbrücke, betragen **nach heutigem Stand 13,057 Mio. EUR**.

Gemäß Pkt. 6 der Vorlage VO/2020/09391-04 ist mit dem WSN eine haushaltsverträgliche Finanzierung zu vereinbaren. Das WSN hat hier Bereitschaft signalisiert. Die Verwaltung hält eine Aufteilung der Kosten in haushaltsverträgliche Tranchen für machbar und wird die Zahlungsmodalitäten in der noch zu schließenden Kreuzungsvereinbarung verabreden.

Eine Aussage zur Förderfähigkeit liegt der Verwaltung noch nicht vor.

➤ Auswirkungen auf den Zeitplan

Nächste Meilensteine in der Projektabwicklung sind (Stand 02/2022):

- Planung	bis Ende 2022
- Ausschreibung/Vergabe	bis Mitte 2023
- Bauausführung	Ende 2023 bis Ende 2026.

Am 26.04.2022 wurde die Hansestadt Lübeck erneut vom WSN aufgefordert – möglichst bis Ende Mai 2022 – eine verbindliche Aussage zu ihrem Verlangen im Rahmen der Instandsetzung zu treffen. Ggf. ist der Terminplan nicht mehr zu halten, da zurzeit keine eindeutige Kostenzusage der Hansestadt Lübeck vorliegt.

Die Verwaltung geht davon aus, dass das WNA nach der Stellungnahme der Hansestadt Lübeck den Rahmenterminplan aktualisiert und ggf. eintretende Terminverschiebungen entsprechend kommuniziert.

➤ Nächste Schritte

Gemäß Vorlage VO/2020/09391-04 – einstimmig von der Bürgerschaft am 25.03.2021 beschlossen – ist das weitere Vorgehen grundsätzlich vorgegeben. Die Eisenbahnbrücke wird gemäß Ziffer 3 der v. g. Vorlage für eine barrierefreie Nutzung geplant und gemäß Ziffer 6 der v. g. Vorlage wird eine haushaltsverträgliche Finanzierung mit der WSV vereinbart.

Die Weiterverfolgung des Bürgerschaftsbeschlusses war durch das zusätzliche Gutachten (siehe Ziffer 5 o. g. Vorlage) gehemmt.

Aufgrund der zu erwartenden Kostensteigerung und insbesondere der Kosten für den Straßenbau wird ein weiterer Bürgerschaftsbeschluss erforderlich, da in der Vorlage VO/2020/093914-04 von einem haushaltsrelevanten Volumen von 9,0 Mio. EUR ausgegangen wurde. Die Kosten erhöhen sich nunmehr voraussichtlich auf 13,057 Mio. EUR, mithin um rd. 44 % und sind somit mit dem ursprünglichen Bürgerschaftsbeschluss nicht abgedeckt.

Das WSN ist über den Sitzungstermin am 20.06.2020 informiert und erwartet danach eine verbindliche Aussage zum städtischen Verlangen an der Instandsetzung. Im weiteren Fortgang wird ein zeitnaher Abschluss der Kreuzungsvereinbarung angestrebt und voraussichtlich im Herbst 2022 den Gremien eine Beschlussvorlage zur Projektfreigabe vorgelegt.

Anlagen:

1 – Gutachterliche Stellungnahme Rechtsanwälte GÖRK vom 03.05.2022

Senatorin Joanna Hagen

GUTACHTERLICHE
STELLUNGNAHME

an: Hansestadt Lübeck

von: Prof. Dr. Ulrich Ramsauer

Datum: Hamburg, 3. Mai 2022

Betreff: **Kostentragung bei Erneuerung der Hubbrücke Lübeck**

Inhaltsübersicht:

A. Sachverhalt.....	2
B. Fragestellungen	5
C. Ergebnisse.....	6
D. Gutachterliche Prüfung	7
I. Vorbemerkung.....	7
II. Rechtslage nach derzeit gültigem Wasserstraßenrecht.....	7
1. Unterscheidung von Unterhaltung und Ausbau	7
2. Erneuerung der Hubbrücke als Unterhaltungsmaßnahme (§ 42 Abs. 1 WaStrG)?.....	7
a) Unterhaltungspflicht des Bundes (§ 42 Abs. 1 WaStrG).....	7
b) Umfang der Unterhaltungspflichten nach § 42 Abs. 1 S. 2 WaStrG	8
3. Erneuerung der Hubbrücke als Ausbaumaßnahme (§ 41 WaStrG)	8
a) Begriff der Ausbaumaßnahme i.S. des § 41 WaStrG	8
b) Das Veranlasserprinzip bei Ausbaumaßnahmen (§ 41 Abs. 1, 2 WaStrG).....	9
c) Die Kostenteilungsregelung des § 41 Abs. 5 WaStrG	9
4. Die Kostentragungsregelung in § 41 Abs. 5 WaStrG zwingendes Recht?	11
III. Rechtslage nach den „Grundsätzen“ von 1934.....	11
1. Maßgeblichkeit der „Grundsätze“	11
a) Verbindlichkeit der „Grundsätze“.....	11
b) Regelung der Kostenlast in den „Grundsätzen“	12
2. Die Unterhaltungspflicht in Bezug auf die Hubbrücke.....	12
a) Unterhaltungspflicht des Reiches.....	12
b) Inhalt und Umfang der Unterhaltungspflicht.....	13
3. Die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht.....	14
a) Methodische Vorüberlegungen	14
b) Auslegung nach Wortlaut und Systematik	15
c) Auslegung nach Sinn und Zweck (teleologische Auslegung)	20
4. Gesamtergebnis	22

A. Sachverhalt

Die Hansestadt Lübeck bittet um eine gutachterliche Stellungnahme betreffend die Pflicht zur Kostentragung für die anstehende Erneuerung und Erweiterung der Hubbrücke Lübeck unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes.

1. Am nördlichen Ende des Travekanals, unmittelbar vor dem Zusammenfluss mit der Stadt-Trave, befindet sich die Hubbrücke Lübeck, die ursprünglich den Namen Marstall-Brücke trug. Sie wurde gegen Ende des 18. Jahrhunderts vom Land Lübeck als Stahlkonstruktion errichtet und verfügt über zwei im neugotischen Stil gestaltete Brückentürme, die unter Denkmalschutz stehen. Die Hubbrücke ist mit drei separaten Tragwerken ausgestattet, von denen zwei hydraulisch um bis zu 4 m angehoben werden können, um größeren Schiffen die Durchfahrt auf dem Kanal zu ermöglichen. Über das westliche Tragwerk verläuft ein Eisenbahngleis (sog. Innenstadtgleis), das früher der Hafenbahn diente und im Jahre 2009 stillgelegt wurde. Dieses Tragwerk wurde, nachdem es mehrmals wegen technischer Probleme ausgefallen war, im hoch gefahrenen Zustand festgestellt und seither nicht mehr bewegt. Über das mittlere Tragwerk verläuft der Straßenverkehr zwischen der Altstadtinsel (Kanalstraße und An der Untertrave) und dem nördlich angrenzenden Stadtteil St. Gertrud (Hafenstraße). Das östliche Tragwerk dient dem Fußgängerverkehr. Es lässt sich nicht hydraulisch bewegen, sondern ist von vornherein höher angelegt und befindet sich nach wie vor in Benutzung. Die beiden Betriebstürme der Hubbrücke wurden durch Bescheid vom 17. Februar 1981 unter Denkmalschutz gestellt. Mit Bescheid vom 27. Juni 1988 wurde der Denkmalschutz, der sich bis dahin aufgrund eines Bescheides vom 17. Februar 1981 nur auf die Brückentürme beschränkte, auf die gesamte Brückenanlage und die technischen Betriebseinrichtungen ausgedehnt.

2. Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung - WRV) sah in Art 97 und 171 vor, dass die Wasserstraßen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich übergehen sollten. Hierzu sollte zum 1. Oktober 1920 mit den Ländern eine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt werden. Im Jahr 1921 schloss das Deutsche Reich mit den Ländern, darunter auch die Hansestadt Lübeck, einen Staatsvertrag, mit dem das Eigentum an den meisten deutschen Binnen- und Seewasserstraßen von den Ländern auf das Reich übertragen wurde. In § 1 Abs. 1 S 2 – 4, Abs. 2 und in § 11 des Staatsvertrages vom 29.7.1921 heißt es:

„Der Übergang (der Wasserstraßen auf das Reich) erfolgt mit allen Bestandteilen und allem für die Verwaltung erforderlichen Zubehör, insbesondere an Grundstücken, Dienstgebäuden, Bauhöfen, Werften, Schiffen, Baggern und sonstigen Baugeräten,

ferner mit den an den künstlichen Wasserstraßen vorhandenen staatlichen Brücken und Fähren, die durch die Herstellung der Wasserstraße notwendig geworden sind. Schutz und Sicherheitshäfen sind in den Übergang auf das Reich einbegriffen. Brücken und Fähren an den natürlichen Wasserstraßen... sind von dem Übergang auf das Reich ausgeschlossen.

2. Das Reich übernimmt gemäß Art. 97 der Reichsverfassung die in Absatz 1 bezeichneten Gegenstände mit allen Rechten und Pflichten in sein Eigentum und seine Verwaltung.

§ 11 Die Verwaltungszuständigkeiten der Landeszentralbehörden hinsichtlich des Baues, der Unterhaltung, des Betriebs und der Verwaltung der auf Grund dieses Vertrags übergehenden Wasserstraßen einschließlich ... gehen mit dem 1. April 1921 auf das Reich über....“.

Der Vertrag erfasste nach Anlage A Nr. 147 den Elbe-Trave-Kanal von der Landesgrenze (nördlich von Groß Wesenberg bis zur Geniner Brücke. Der nördliche Teil des Trave-Kanals mit der hier in Rede stehenden Hubbrücke wurde durch den Vertrag seinerzeit nicht erfasst. Der Vertrag wurde durch Gesetz über den Staatsvertrag betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich ratifiziert. Er ist als Anhang zum Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 940-4 veröffentlicht. In § 30 des Ratifizierungsgesetzes heißt es:

„Die Vertragschließenden sind sich darüber einig, dass dieser Vertrag den Übergang der Wasserstraßen nur vorläufig und nicht vollständig regelt und der endgültigen Regelung nicht vorgreift. Die notwendigen Ergänzungen und Änderungen werden im Wege weiterer Vereinbarungen getroffen werden. ...“

Dementsprechend wurden in den folgenden Jahren weitere bilaterale Verträge zwischen dem Reich und einzelnen Ländern über den Übergang weiterer Wasserstraßen auf das Reich geschlossen, so etwa 1922 zwischen Bremen, Hamburg und Preußen einerseits und dem Reich andererseits (RGBl 1922, 222 ff.). Im Jahre 1934 sollte ein solcher Vertrag auch zwischen der Freien Hansestadt Lübeck zur Übernahme der Trave durch das Reich geschlossen werden. Es liegt ein Papier vor, in dem „Grundsätze für das Abkommen zwischen Reich und Lübeck, betreffend die Verwaltung des Reichs für die Trave und den Elbe-Trave-Kanal“ formuliert sind. Darin heißt es einleitend:

„Es ist in Aussicht genommen, auf Grund des § 30 des Staatsvertrages, betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 29. Juli 1921, eine Zusatzvereinbarung zu schließen über die Übernahme der unteren Trave in die Reichs-

verwaltung, um auch diese Verwaltung grundsätzlich den gleichen Rechtsverhältnissen zu unterstellen, wie die übrigen Reichswasserstraßen. Das Abkommen soll von folgenden Grundsätzen ausgehen:

„1) Objektsabgrenzung. Vom 1. April 1934 übernimmt das Reich von der Grenze der bisherigen Verwaltung des Elbe-Trave-Kanals (Geninerstraßenbrücke) ab 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 Umschlaghafen hinein, dann die Trave abwärts bis in See. ...

Das Reich übernimmt die Hubbrücken an der Einmündung des Elbe-Trave-Kanals in die Trave, ferner die Herrenbrücke einschließlich der Dienstwohnungen für das Personal. ... Die Erneuerungs- 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.“

Ob es zu einem förmlichen Abschluss des in Aussicht genommenen Zusatzvertrages gekommen ist, ließ sich bisher nicht feststellen. Urkunden oder sonstige Unterlagen hierüber liegen nicht vor. In einem Schreiben des Rechtsamtes der Stadt Lübeck vom 5. Oktober 1978 an das Bauverwaltungsamt heißt es:

„Mit Erlaß vom 28.3.1934 erklärte der Reichsverkehrsminister sich dazu bereit, nun die untere Trave zu Lasten des Reiches zu verwalten, wobei die „Grundsätze“ angewandt werden sollten. Mit Schreiben vom 13.4.1934 erklärte der Senat der Freien und Hansestadt Lübeck sein Einverständnis zu dieser Regelung.“

Tatsächlich wurde in der Folgezeit nach den „Grundsätzen“ in der Praxis verfahren. Das Deutsche Reich wurde kraft Gesetzes Eigentümer der Hubbrücke und übernahm deren Unterhaltung. Nach Kriegsende ging das Eigentum an der Hubbrücke auf die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: der Bund) als Rechtsnachfolgerin des Reiches über. Auch der Bund ging und geht von seiner Unterhaltungspflicht für die Hubbrücke aus. Zuständig für die Unterhaltung ist derzeit die Wasser- und Schifffahrsdirektion Nord mit Sitz in Kiel.

3. Im Jahre 1954 wurde die Fahrbahn des Tragwerks für die Straßenbrücke durch die WSV auf Kosten der Stadt Lübeck von 4,80 m auf 6,00 m verbreitert.

4. Schon den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts zeichnete sich ab, dass die Hubbrücke mit den regulären Unterhaltungsmaßnahmen nicht dauerhaft in einem betriebssicheren Zustand erhalten werden könnte. Eine vom Bund seinerzeit in Auftrag gegebene Untersuchung ergab, dass mit einer zunehmenden Verschlechterung des verwendeten Betons und damit der Standsicherheit der Widerlager zu rechnen sei. Die Fundamente hätten sich verschoben. Die Prüfung der Antriebstechnik der Hubbrücke kam zu dem Ergebnis, dass mit

plötzlich auftretenden Versagungszuständen gerechnet werden müsse, was zu längeren Unterbrechungen des Straßenverkehrs führen würde (Gutachten Prof. Dr. Schmaußer vom 24.11.1978, hier nicht vorliegend). Im Jahre 1981 soll es bereits zu zwei derartigen Funktionsstörungen bei dem westlichen Tragwerk gekommen sein. Über den derzeitigen Zustand liegen keine Erkenntnisse vor. Sowohl der Bund als auch die Stadt Lübeck sehen die Hubbrücke als „abgängig“ i.S. der Grundsätze von 1934 an.

Wegen des sich verschlechternden Zustandes der Hubbrücke kam es zu Verhandlungen zwischen dem seinerzeit zuständigen Wasser- und Schifffahrtsamt Lübeck und der Verwaltung der Stadt Lübeck. Der Neubau der Hubbrücke wurde in den 1976 genehmigten Rahmenentwurf für die Mindestinstandsetzung des Elbe-Lübeck-Kanals aufgenommen; damit war die Finanzierung eines Brückenneubaus seitens des Bundes zunächst gesichert. Die Stadt Lübeck verlangte in den Gesprächen eine deutlich leistungsfähigere Straßenquerung und stellte sich unter Hinweis auf die Grundsätze von 1934 auf den Standpunkt, dass ein Brückenneubau – gleichviel in welcher Variante – auf Kosten des Bundes die Bedürfnisse des stark angewachsenen Straßenverkehrs berücksichtigen müsse. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Mehrkosten einer an den derzeitigen Verkehrsbedürfnissen ausgerichteten Dimensionierung der Brücke von der Stadt Lübeck zu tragen seien. Eine Einigung konnte seither nicht erzielt werden. Unklar geblieben ist bisher auch das Schicksal des Schienenteils der Hubbrücke, das wohl nicht mehr benötigt wird.

B. Fragestellungen

Folgende Fragen sollen gutachterlich geklärt werden:

1. Wie sind die „Grundsätze für das Abkommen zwischen Reich und Lübeck, betreffend die Verwaltung des Reiches für die Trave und den Elbe-Lübeck-Kanal“ zur Kostentragungspflicht unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung (vgl. BGH, Urteil vom 16.10.2012 – X ZR 37/12) auszulegen?

a) Wie ist der Begriff „Erneuerungspflicht“ nach damaligem Rechtsverständnis zu verstehen?

b) Wie ist der Begriff „Erhaltungspflicht“ nach damaligem Rechtsverständnis zu interpretieren?

c) Wie ist nach damaligem Rechtsverständnis die Verwendung der Formulierung „verbleibt“ zu verstehen?

2. Welche Auswirkungen hätte die Entwidmung der Eisenbahnstrecke an der Untertrave auf die Kostentragungspflicht, wenn Lübeck die stillgelegte Eisenbahnbrücke zukünftig entsprechend den Instandsetzungsvarianten I-1 bzw. I-2 (Vorlage 2020/09391-3-01) nutzen will?

3. Ist die WSV im Hinblick auf den Denkmalschutz dazu verpflichtet, die Antriebstechnik der Hubbrücken in ihrem Bestand zu bewahren sowie instand zu halten bzw. herzurichten? Falls ja, welchen Einfluss hätte dies auf die Kostentragungspflicht der WSV?

C. Ergebnisse

1. Nach Auslegung der maßgeblichen Textstellen der „Grundsätze“ sprechen gewichtige Gründe dafür, dass das Reich nicht verpflichtet werden sollte, im Zuge der Erneuerung der Hubbrücke aus Gründen der Abgängigkeit auch die Kosten einer Erweiterung zur Bewältigung des gestiegenen landseitigen Verkehrs zu tragen.

a) Aufgrund der Regelungen in den „Grundsätzen“ übernahm das Reich mit dem Eigentum und den Zuständigkeiten auch die Unterhaltungslast für die Hubbrücken. Die Unterhaltungslast sollte aber die Pflichten zur Erneuerung und Erweiterung nicht umfassen, weil für letztere spezielle Regelungen getroffen wurden.

b) Die Regelungen über die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht ist Ausdruck einer Verantwortungsteilung nach den Gründen, aus denen eine Erneuerung und/oder Erweiterung erforderlich werden. Diese Verantwortungsteilung kommt in dem Wort „soweit“ im zweiten Satzteil zum Ausdruck und dürfte auch für den Fall der Notwendigkeit einer Erneuerung aus Gründen der Abgängigkeit gelten.

2. Das im Wege der Auslegung gefundene Ergebnis entspricht weitgehend der aktuellen Rechtslage, die in § 41 Abs. 5 WaStrG ebenfalls eine Kostenteilung vorsieht. Es spricht einiges dafür, dass es sich dabei um eine zwingende Regelung handelt.

D. Gutachterliche Prüfung

I. Vorbemerkung

Die gutachterliche Klärung der Kostentragungspflicht für den Fall einer Erneuerung der Hubbrücke durch die WSV soll auftragsgemäß auf der Grundlage der „Grundsätze“ von 1934 erfolgen. Es erscheint allerdings erforderlich, in diesem Zusammenhang auch die Frage zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen diese „Grundsätze“ für die Beteiligten noch Verbindlichkeit entfalten können. Da der Travekanal eine Bundeswasserstraße ist, richtet sich die Kostentragung zunächst einmal nach dem Wasserstraßengesetz des Bundes. Dieses enthält gerade für die Kostenverteilung bei Brückenbauwerken einige Bestimmungen, von denen nicht ohne weiteres abgewichen werden kann. Deshalb wird einleitend die Rechtslage nach dem Wasserstraßengesetz kurz beleuchtet. Im Konfliktfall müsste diese hier nur cursorisch vorgenommene Prüfung durch eine intensive Rechtsprechungsrecherche vertieft werden.

II. Rechtslage nach derzeit gültigem Wasserstraßenrecht

1. Unterscheidung von Unterhaltung und Ausbau

Das Wasserstraßengesetz des Bundes (WaStrG) trifft in den §§ 40 ff. Regelungen für Kreuzungen der Wasserstraßen mit öffentlichen Verkehrswegen. Es unterscheidet grundlegend zwischen den Kosten von Kreuzungsanlagen, die im Zuge eines Neubaus oder Ausbaus einer Wasserstraße errichtet werden (§ 41 WaStrG), und der Unterhaltung von bestehenden Kreuzungsanlagen, die auch die späteren Erneuerungen umfassen (§ 42 Abs. 1 WaStrG).

2. Erneuerung der Hubbrücke als Unterhaltungsmaßnahme (§ 42 Abs. 1 WaStrG)?

a) Unterhaltungspflicht des Bundes (§ 42 Abs. 1 WaStrG)

Nach § 42 Abs. 1 S.1 WaStrG hat derjenige Beteiligte die Kreuzungsanlage zu unterhalten, der die Kosten der Herstellung der Kreuzungsanlage ganz oder überwiegend getragen hat. Dies dürfte seinerzeit das Land Lübeck gewesen sein, da davon auszugehen ist, dass der Kanal ebenso wie die Hubbrücken seinerzeit vom Land Lübeck errichtet worden sind. Mit der Übernahme der Trave und des Travekanals als Reichswasserstraßen im Jahre 1934 ist das Reich Eigentümerin der Hubbrücken geworden. Auch Verwaltung und Unterhaltung gingen seinerzeit auf das Reich über. Damit dürfte der Bund als Nachfolger des Reiches auch in die Pflichtenposition des § 42 Abs. 1 S.1 WaStrG eingerückt sein.

b) Umfang der Unterhaltungspflichten nach § 42 Abs. 1 S. 2 WaStrG

Die Unterhaltungspflicht umfasst nicht nur die Erhaltung der Funktionsfähigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Anlagen, sondern nach derzeit geltendem Recht (§ 42 Abs. 1 S. 2 WaStrG) auch „*spätere Erneuerungen und den Betrieb der beweglichen Bestandteile von Kreuzungsanlagen*“. Demnach gehört auch der Ersatz einer abgängigen Kreuzungsanlage durch die Errichtung einer neuen Kreuzungsanlage zu den Unterhaltungspflichten nach dem WaStrG. Allerdings beschränkt sich die Pflicht zur Unterhaltung nach allgemeiner Auffassung auf die Aufrechterhaltung des festgelegten Sollzustandes der Anlage; wesentliche Abweichungen, insbesondere Erweiterungen oder sonstige Verbesserungen, gehören grundsätzlich nicht dazu.

- BVerwG, Urt. v. 17.12.1993, 7 C 43/93, NVwZ-RR 1995, 131 (Eisenbahnbrücke Mittellandkanal); Friesecke, WaStrG, 7. Aufl. 2020, § 42 Rn. 3.

Wenn kein Sollzustand festgelegt wurde, kommt die Orientierung an dem ursprünglich hergestellten Zustand in Betracht. Dieser wird im Rahmen der Unterhaltungspflicht für das Gewässer nach § 8 WaStrG bei der Erhaltung des bestimmungsmäßigen Zustandes nach überwiegender Ansicht zugrunde gelegt (sog. faktisch verfestigte Struktur).

- vgl BVerwG, Urt. v. 5.12.2001, 9 A 13/01, NVwZ 2002, 470, 472; Friesecke, WaStrG, 7. Aufl. 2020, § 8 Rn. 5 mwN.

Sofern also die abgängige Hubbrücke durch einen im wesentlichen gleichartigen Neubau ersetzt würde, dürfte nach § 42 Abs. 1 WaStrG der Bund verpflichtet sein, die Kosten der Baumaßnahme zu tragen. Wenn es dagegen um die Errichtung eines wesentlich veränderten Kreuzungsbauwerks geht, ist § 42 WaStrG nicht einschlägig. Wenn also die Stadt Lübeck einen wesentlich erweiterten Ersatzbau für die Hubbrücken verlangt, wird dies von der Unterhaltungspflicht des Bundes nach § 42 Abs. 1 WaStrG nicht mehr gedeckt.

3. Erneuerung der Hubbrücke als Ausbaumaßnahme (§ 41 WaStrG)

a) Begriff der Ausbaumaßnahme i.S. des § 41 WaStrG

Wesentliche Umgestaltungen einer Kreuzungsanlage über einer Bundeswasserstraße gehören nach § 12 Abs. 2 S 1 WaStrG nicht zur Unterhaltung, sondern stellen einen Ausbau einer Wasserstraße dar. Das gilt auch dann, wenn das Gewässerbett der Bundeswasserstraße nicht verändert werden soll und sich die Notwendigkeit der Baumaßnahme nur aus der Notwendigkeit eines Neubaus der Kreuzungsanlage

selbst ergibt. Das folgt nicht nur aus § 12 Abs. 2 S. 1 WaStrG, sondern auch daraus, dass Kreuzungsanlagen, insbesondere Brücken, nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 WaStrG regelmäßig als Teil der Bundeswasserstraße angesehen werden.

Würde die Hubbrücke im Zuge einer Erneuerung mit einer deutlichen Verbreiterung der Fahrbahnen, einer zusätzlichen Errichtung von Geh- und Radfahrwegen usw. ausgestattet werden, würde dies aller Voraussicht nach als wesentliche Veränderung des Kreuzungsbauwerks anzusehen sein, unabhängig davon, ob der Neubau an gleicher Stelle wie die Hubbrücke errichtet werden soll oder an anderer Stelle. Der Maßstab für die Wesentlichkeit ergibt sich u.a. aus den Kosten, die für diese zusätzliche Ausstattung des Querungsbauwerks aufgewendet werden müssten.

b) Das Veranlasserprinzip bei Ausbaumaßnahmen (§ 41 Abs. 1, 2 WaStrG)

Den Kostenregelungen des § 41 WaStrG liegt das Veranlasserprinzip zugrunde. Derjenige Kreuzungsbeteiligte, der den Ausbau seines kreuzenden Verkehrswegs veranlasst, soll auch die Kosten tragen. Da die Hubbrücke nach § 1 Abs. 4 WaStrG Teil der Wasserstraße ist, dürfte auch die Herstellung einer erneuerten, aber zugleich wesentlich veränderten, weil erweiterten Brücke einen Ausbau der Bundeswasserstraße darstellen.

c) Die Kostenteilungsregelung des § 41 Abs. 5 WaStrG

An die Stelle der Kostenlast des Bundes für den Neubau der Brücke nach § 41 Abs. 1 WaStrG könnte im vorliegenden Fall eine Kostenteilung treten, wenn die Voraussetzungen des § 41 Abs. 5 WaStrG vorlägen. In § 41 Abs. 5 S. 1 WaStrG heißt es:

„Wird eine Bundeswasserstraße ausgebaut und wird gleichzeitig ein öffentlicher Verkehrsweg geändert, haben die beiden Beteiligten die dadurch entstehenden Kosten in dem Verhältnis zu tragen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahmen zueinander stehen würden.“

Die Rechtsprechung wendet diese Regelung auch auf den Fall an, in dem der kreuzende öffentliche Verkehrsweg im Zuge des Ausbaus der Bundeswasserstraße nur im Bereich der Kreuzungsanlage verändert wird, im Übrigen aber unverändert bleibt.

- BVerwG, Urt. v. 28.2.1975, IV C 37.72, BayVBl 1976, 375 (Ausbau des Mittel-landkanals).

Die Vorschrift setzt voraus, dass der kreuzende Verkehrsweg „gleichzeitig“ mit dem Ausbau der Bundeswasserstraße geändert wird. Als „gleichzeitig“ gelten die Maßnahmen an der Wasserstraße und dem darüber führenden Verkehrsweg nach § 41 Abs. 5 S. 2 WaStrG allerdings schon dann, „wenn beide Beteiligte sie verlangen oder hätten verlangen müssen“.

Vorliegend spricht einiges dafür, dass die Stadt Lübeck die von ihr erwünschte Erweiterung des Ersatzbaus in diesem Sinne „verlangen müsste“. Die Stadt geht nämlich davon aus, dass ein Ersatzbau in den bisherigen Dimensionen den aktuellen Verkehrsbedürfnissen des querenden öffentlichen Verkehrsweges nicht (mehr) entsprechen würde. Dies wäre ggfs. noch näher zu prüfen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kommt es darauf an, ob die Stadt Lübeck die angestrebte Erweiterung der Kreuzungsanlage zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer für die landseitigen Verkehrsanlagen bestehende Baulast verlangen muss oder veranlassen müsste.

- BVerwG, 28.2.1975, IV C 37.72, BayVBI 1976, 375 (LS 2); .

Wäre dies der Fall, würde dies nach § 41 Abs. 5 WaStrG eine anteilige Kostentragungspflicht der Stadt Lübeck auslösen. In dem oben angeführten Vergleichsfall, in dem es um eine Vergrößerung des Gleisabstands auf einer Eisenbahnbrücke über den Mittel-landkanal ging, wurde eine wesentliche Änderung angenommen. Hierzu heißt es in der Entscheidung des BVerwG v. 17.12.1993, 7 C 43/93, NVwZ-RR 1995, 131, juris in Rn 14 (Eisenbahnbrücke Mittellandkanal):

„Dieses "Verlangensmüssen" setzt ebenso wie in § 12 EKrG und § 12 Abs. 3 FStrG voraus, daß die Änderung des Verkehrsweges nach Maßgabe der für den jeweiligen Kreuzungsbeteiligten geltenden Baulast objektiv geboten ist (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1975, a.a.O. S. 5; Urteil vom 18. September 1987 - BVerwG 4 C 24.84 - Buchholz 407.4 § 12 FStrG Nr. 3 S. 5; Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 2. Aufl., § 41, Rdnr. 10; vgl. ferner Marschall/Schweinsberg, Eisenbahnkreuzungsgesetz, 4. Aufl., § 12, Rdnr. 3.3; Marschall/Schroedter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., § 12, Rdnr. 7.1). Ein solches objektives Gebot ist jedenfalls im Wasserstraßenrecht auch dann anzunehmen, wenn der Änderungszwang für den Kreuzungsbeteiligten - wie hier - erst durch den Ausbau des anderen Verkehrsweges ausgelöst wird.“

Wäre also im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass die Stadt Lübeck den über die Hubbrücke verlaufenden Straßenverkehrsweg an die geänderten Verkehrsbedürfnisse anpassen müsste, um ihrer objektiv-rechtlichen Baulast für diese Straße zu entsprechen, dann hätte dies eine Kostenbeteiligung nach § 41 Abs. 5 WaStrG zur Folge.

4. Die Kostentragungsregelung in § 41 Abs. 5 WaStrG zwingendes Recht?

Die Regelungen des § 41 WaStrG über die Kostenverteilung beim Ausbau bzw. der wesentlichen Veränderung von Kreuzungsanlagen werden teilweise als zwingendes Recht angesehen.

- VGH München, Urt. v. 20.12.2007, 8 A 06.40028, BayVBl 2008, 408, juris Rn. 17 (Mainbrücke bei Marktbreit); Friesecke, § 41 Rn. 1.

Dies wird damit begründet, dass das Wasserstraßengesetz die seinerzeit vorgefundenen Kostenregelungen auf eine einheitliche Grundlage habe stellen wollen, und dass die Möglichkeit abweichender Absprachen und Regelungen in den anderen Vorschriften des Kreuzungsrechts, so etwa in § 41 Abs. 6 WaStrG oder in § 42 Abs. 5 WaStrG ausdrücklich vorgesehen ist. Dies würde bedeuten, dass sich die Kostentragung für die Erneuerung der Hubbrücke im vorliegenden Fall selbst dann nach § 41 Abs. 5 WaStrG richten müsste, wenn sich bei der Auslegung der „Grundsätze“ von 1934 eine abweichende Kostentragung ergäbe.

III. Rechtslage nach den „Grundsätzen“ von 1934

1. Maßgeblichkeit der „Grundsätze“

Ob die in den „Grundsätzen“ von 1934 getroffenen Regelungen sich gegen die Vorschriften des Wasserstraßengesetzes durchsetzen können, hängt nicht nur davon ab, ob es sich bei der maßgeblichen Vorschrift des § 41 Abs. 5 WaStrG um zwingendes Recht handelt (s. oben II. 4.) , sondern darüber hinaus auch davon, ob sie seinerzeit für das Reich und das Land Lübeck überhaupt Verbindlichkeit erlangt haben, ob sie auch für den Bund und die Stadt Lübeck gelten und ob darin nicht nur Bau- sondern auch Kostenregelungen getroffen wurden.

a) Verbindlichkeit der „Grundsätze“

Sowohl die Stadt Lübeck als auch der Bund gehen davon aus, dass die 1934 formulierten Grundsätze für eine Vereinbarung zwischen dem Reich und dem Land Lübeck für die Frage der Kostentragung des erforderlichen Brückenneubaus einschlägig sind. Ob diese Grundsätze tatsächlich Gegenstand einer verbindlichen Vereinbarung zwischen dem Reich und dem Land Lübeck wurden oder ob sie auf andere Weise, etwa durch einseitige Regelung des Reiches, verbindlich wurden, lässt sich im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter untersuchen, weil die dafür erforderlichen Unterlagen nicht ohne erheblichen

Aufwand aufgefunden werden könnten. Da in der Vergangenheit den Grundsätzen entsprechend verfahren wurde und wohl auch weiter verfahren werden soll, wird für die weiteren Überlegungen unterstellt, dass die „Grundsätze“ für den Neubau der Brücke über die Trave maßgeblich sind. Unterstellt wird in diesem Zusammenhang ohne weitere Prüfung auch, dass der Bund als Rechtsnachfolger des Reichs und die Stadt Lübeck als Rechtsnachfolgerin des Landes Lübeck an die „Grundsätze“ gebunden sind. Auch insoweit müssten im Konfliktfalle weitere Feststellungen getroffen werden.

b) Regelung der Kostenlast in den „Grundsätzen“

Die „Grundsätze“ regeln in dem hier entscheidenden Satz (*„Die Erneuerungs- 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.“*) nach ihrem Wortlaut die Pflicht zur Erneuerung und Erweiterung der Brücken. Zur Frage der Kostentragung finden sich keine ausdrücklichen Regelungen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die in den „Grundsätzen“ vorgenommenen Pflichtenzuweisungen auch die damit verbundene Kostenlast umfassen sollten, wenn die Erfüllung der Pflicht nicht durch den Pflichtigen selbst veranlasst werden kann oder soll. Dies liegt insbesondere in den Fällen nahe, in denen – wie hier – bauliche Maßnahmen an Anlagen oder auf Grundstücken durchzuführen wären, die im Eigentum eines anderen Beteiligten stehen. Es soll deshalb für die weitere Prüfung davon ausgegangen werden, dass mit den in den „Grundsätzen“ geregelten Pflichten auch die Kostentragung verbunden sein sollte.

2. Die Unterhaltungspflicht in Bezug auf die Hubbrücke

a) Unterhaltungspflicht des Reiches

Die „Grundsätze“ von 1934 enthalten keine ausdrückliche Bestimmung darüber, wem die Unterhaltungslast für die Hubbrücke obliegt. Einleitend heißt es nur, das Reich nehme die erfassten Binnenwasserstraßen *„in seine Verwaltung“* und weiter hinten, auf S. 2 der Abschrift, das Reich *„übernimmt die Hubbrücken“*. Beide Formulierungen müssen zunächst einmal dahin verstanden werden, dass die Hubbrücke zusammen mit den erfassten Wasserstraßen am 1. April 1934 in den Verantwortungsbereich des Reiches übergehen sollten. Was das rechtlich genau bedeutet, erschließt sich, wenn man die den „Grundsätzen“ vorangestellte Präambel zur Auslegung heranzieht. Darin heißt es, dass es Ziel der Ver-

einbarung sei, die untere Trave und den Travekanal „grundsätzlich den gleichen Rechtsverhältnissen zu unterstellen, wie die übrigen Reichswasserstraßen.“ Für diese heißt es im Staatsvertrag genauer, dass die Wasserstraßen auf das Reich übergehen:

„Der Übergang (der Wasserstraßen auf das Reich) erfolgt mit allen Bestandteilen und allem für die Verwaltung erforderlichen Zubehör, insbesondere an Grundstücken, Dienstgebäuden, Bauhöfen, Werften, Schiffen, Baggern und sonstigen Baugeräten, ferner mit den an den künstlichen Wasserstraßen vorhandenen staatlichen Brücken und Fähren, die durch die Herstellung der Wasserstraße notwendig geworden sind.“

Weiter wurde bestimmt, dass das Reich gemäß Art. 97 WRV die oben bezeichneten Gegenstände „mit allen Rechten und Pflichten in sein Eigentum und seine Verwaltung“ übernimmt. Mit dieser Formulierung wird hinreichend deutlich klargestellt, dass auch die Unterhaltungspflichten für die 1921 übergegangenen Wasserstraßen usw. auf das Reich übergehen sollten.

Wendet man diese Regelungen auf die von den „Grundsätzen“ 1934 erfassten Gegenstände an, so kann kein Zweifel bestehen, dass mit der Übernahme der Hubbrücke durch das Reich nicht nur das Eigentum, sondern auch alle damit verbundenen Rechte und Pflichten einschließlich der Unterhaltungspflicht auf das Reich übergegangen sind. Die Hubbrücke quert den Travekanal und damit eine künstliche Wasserstraße. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie nach den „Grundsätzen“ rechtlich genauso behandelt werden sollte wie die übrigen vom Staatsvertrag von 1921 erfassten Brücken. Geht man weiter davon aus, dass der Bund Rechtsnachfolger des Reichs und die Stadt Lübeck Rechtsnachfolgerin des Landes Lübeck geworden ist, dann trifft die Unterhaltungspflicht für die Hubbrücke nach den Grundsätzen aus dem Jahr 1934 den Bund.

b) Inhalt und Umfang der Unterhaltungspflicht

„Unterhaltung“ umfasst nach allgemeinem Begriffsverständnis diejenigen Maßnahmen, die erforderlich sind, um einen zu unterhaltenden Gegenstand bzw. eine zu unterhaltende Anlage in einem funktionsfähigen und betriebssicheren Zustand zu erhalten. Dieses Verständnis dürfte auch den „Grundsätzen“ zugrunde gelegen haben. Die Unterhaltungspflicht der Hubbrücke umfasst nicht nur die Erhaltung der baulichen und technischen Anlagen, sondern auch deren Funktionsfähigkeit und damit die Verkehrssicherheit bezogen sowohl auf den landseitigen Verkehr bei der Überquerung der Brücke über die drei Tragwerke als auch auf die Sicherheit des Schiffsverkehrs unter der Brücke hindurch, wozu

auch die Hubfunktion gehört. Diese Pflicht schließt das Erneuern von einzelnen Verschleißteilen und anderen Bauelementen ein, die etwa wegen Korrosion, Materialermüdung oder aus anderen Gründen ausgetauscht werden müssen. Insoweit bestehen zwischen dem Bund und der Stadt Lübeck auch keine Meinungsverschiedenheiten; in der Vergangenheit wurde die Unterhaltungspflicht in diesem Umfang vom Bund auch tatsächlich wahrgenommen.

Während die Unterhaltungslast nach aktuell geltendem Wasserstraßenrecht auch die Verpflichtung zur Erneuerung einer abgängigen Anlage umfassen dürfte (siehe oben II. 2. B), gehen die „Grundsätze“ von einem engeren Begriff der Unterhaltung aus, der jedenfalls eine Erneuerung der Brücke aus Gründen ihrer Abgängigkeit nicht umfasst. Aus dem Umstand, dass die „Grundsätze“ von 1934 die „Erneuerungs- und Erweiterungspflicht“ für den Fall der Abgängigkeit besonders geregelt haben, wird geschlossen werden müssen, dass sich eine Pflicht zur Erneuerung nicht schon aus der allgemeinen Unterhaltungspflicht des Reiches ergeben sollte. Die Möglichkeit, dass diese Sonderregelung nur für den Fall gelten sollte, dass die Erneuerung auch mit einer Erweiterung einhergeht, während eine Erneuerung in den bestehenden Ausmaßen zur Unterhaltung gehören sollte, erscheint eher fernliegend.

3. Die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht

Die „Grundsätze“ haben für die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht eine nach den Gründen für die Erneuerung und Erweiterung differenzierende Regelung getroffen, die zu einigen Zweifelsfragen Anlass gibt. Die insoweit maßgebliche Formulierung sei hier noch einmal wiederholt:

„Die Erneuerungs- 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.“

a) Methodische Vorüberlegungen

Ob die „Grundsätze“ Gegenstand einer Vereinbarung zwischen Reich und Land geworden sind oder ob sie auf andere Weise Verbindlichkeit erlangt haben, lässt sich – wie bereits oben dargelegt – im Rahmen dieses Gutachtens nicht aufklären. Falls es sich um eine vertragliche Vereinbarung gehandelt haben sollte, kommt es für die Auslegung auf § 157 BGB an. Danach sind

„Verträge (...) so auszulegen, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern.“

Wäre ein Vertrag auf Basis der „Grundsätze“ zwischen den Beteiligten zustande gekommen, könnte zwischen den beiden Willenserklärungen der Beteiligten kaum differenziert werden, weil dann der Text der „Grundsätze“ Vertragsinhalt geworden wäre, und die Auslegung deshalb auf der Grundlage des § 157 BGB erfolgen müsste. Da keine Dokumente über vorausgehende Verhandlungen vorliegen, steht als Grundlage der Auslegung zunächst nur der reine Text zur Verfügung.

Falls die „Grundsätze“ durch eine Verfügung des Reichsministers für Verkehr – auf welchem verfahrensrechtlichen Weg auch immer – normative Verbindlichkeit erlangt haben sollten, müssten sie wie ein materielles Gesetz nach den klassischen Methoden ausgelegt werden. Sollten die „Grundsätze“ gewohnheitsrechtlich Verbindlichkeit erlangt haben, dürfte nichts grundsätzlich anderes gelten.

Letztlich wird die Frage nach dem Ursprung der Verbindlichkeit der „Grundsätze“ für die Auslegung ihres Inhalts nur dann eine Rolle spielen, wenn die an dem klassischen Kanon der juristischen Methoden zur Textauslegung orientierten Auslegungsbemühungen zu keinem überzeugenden Ergebnis führen sollten. Dann müsste erwogen werden, zu wessen Lasten verbleibende Unklarheiten gehen. Wie sich aus der nachfolgenden Auslegung ergibt, dürfte dies allerdings eher nicht der Fall sein.

b) Auslegung nach Wortlaut und Systematik

aa) Unterhaltungs- und Erneuerungspflicht zwischen Singular und Plural

Der oben wiedergegebene Satz aus den „Grundsätzen“ ist grammatisch nicht korrekt gefasst. In dem ersten Satzteil wird der Singular verwendet („*die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht verbleibt...*“), im zweiten Satzteil dagegen der Plural („*soweit sie nicht durch ... bedingt werden*“). Isoliert betrachtet könnte der erste Teil darauf hindeuten, dass die „*Erneuerungs- und Erweiterungspflicht*“ als eine einheitliche Verpflichtung begriffen wird. Da aber der daran anknüpfende zweite Satzteil im Plural formuliert wird, spricht mehr dafür, diesen grammatischen Widerspruch dadurch aufzulösen, dass „*Erneuerungs- und Erweiterungspflicht*“ im Sinn einer „*Pflicht zur Erneuerung und Erweiterung*“ gelesen wird. Dann lässt sich das Verbum im zweiten Satzteil („*soweit sie ... bedingt werden*“) auf die beiden genannten Begriffe „*Erneuerung und Erweiterung*“ beziehen. Allerdings

fehlt dann der unmittelbare Bezug auf eine „Pflicht“. Hier wird man davon ausgehen müssen, dass die im ersten Satzteil enthaltene „Pflicht“ dann an das Bedingtwerden, also an die Notwendigkeit von Erneuerung und Erweiterung anknüpfen soll. Deshalb dürfte die Formulierung „bedingt werden“ und nicht „bedingt sind“ gewählt worden sein. Allein aus der Verwendung des Singulars im ersten Halbsatz lässt sich deshalb nicht schließen, dass die „Erneuerungs- und Erweiterungspflicht“ notwendig als Einheit begriffen werden sollte, dass also derjenige Beteiligte, den die Erneuerungspflicht trifft, auch automatisch die Erweiterungspflicht erfüllen muss.

bb) Begriff der „Pflicht“

Die „Pflicht“ zur Erneuerung und Erweiterung wird durch die „Grundsätze“ nicht begründet, sondern vorausgesetzt. Das ergibt sich daraus, dass sie beim Land Lübeck „verbleibt“, sofern nicht die Einschränkungen des zweiten Halbsatzes eingreifen. Insoweit ist der Wortlaut dahin zu verstehen, dass die „Grundsätze“ von einer für das Land Lübeck seinerzeit bestehenden oder unterstellten Erneuerungs- und Erweiterungspflicht ausgehen. Diese Pflichtenlage wird sodann durch den zweiten Halbsatz zugunsten des Landes Lübeck modifiziert, indem das Land Lübeck von Erneuerungs- und Erweiterungspflicht(en) befreit werden soll, soweit die im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen vorliegen. (Zur Frage, ob sie auf das Reich übergehen sollten, siehe unten c).).

Rechtliche Grundlagen für die angesprochene Erneuerung- und Erweiterungspflicht werden in den „Grundsätzen“ nicht genannt. Denkbar wäre, dass das Land Lübeck sich selbst durch Gesetz unter bestimmten Voraussetzungen eine Pflicht zur Erneuerung und Erweiterung der Hubbrücke auferlegt haben könnte. Dies ist indes eher unwahrscheinlich. Näher liegt die Annahme, dass mit der in Bezug genommenen „Pflicht“ die allgemeine Unterhaltungslast des Landes Lübeck gemeint sein sollte, die es bereits seinerzeit gegeben haben dürfte. Es darf unterstellt werden, dass das Land Lübeck vor der Übernahme durch das Reich sowohl für den Travekanal als auch für die über die Hubbrücke geführten Verkehrsanlagen und für die Hubbrücke selbst verantwortlich war. Das Land war Eigentümer und hatte bis dahin auch die allgemeinen Unterhaltungspflichten inne. Damit wird auch die Verantwortung für den Schiffsverkehr auf dem Travekanal und den land-

seitigen Verkehr über die Hubbrücke verbunden gewesen sein. Dies spricht dafür, den Begriff der „Pflicht“ hier nicht in einem strengen rechtlichen Sinn zu verstehen, sondern im Sinne von „Aufgabe“ oder „Verantwortungsbereich“. Mit diesem Verständnis entspricht der Begriff der „Pflicht“ etwa dem, was im heutigen Recht unter Wasserstraßen-, Straßen- bzw. Schienenbaulast verstanden wird. Aus dieser Bau- und Unterhaltungslast ergibt sich eine Verpflichtung, die selbst geschaffenen Anlagen in einem funktionsfähigen Zustand zu erhalten. Ob sich daraus auch eine echte Erweiterungspflicht ergeben hätte, bedarf hier keiner Entscheidung, ist aber zweifelhaft. Veränderte Straßen- und Schienenverkehrsbedürfnisse hätten vom verantwortlichen Land Lübeck voraussichtlich auch auf andere Weise als durch Erneuerung und Erweiterung der Hubbrücke bewältigt werden können und dürfen, beispielsweise durch eine anderweitige Verkehrsführung oder den Bau anderer Querungen.

cc) Übergang auf das Reich

Die Regelung im zweiten Halbsatz entlastet das Land Lübeck von der insoweit unterstellten und in ihrem Umfang nicht eindeutig definierten landesrechtlichen „Pflicht“ zur Erneuerung und Erweiterung der Hubbrücke, soweit diese durch „Abgängigkeit“ der Hubbrücke oder durch Belange der Wasserstraße oder der Schifffahrt „bedingt“ sein wird. Daraus allein folgt noch nicht automatisch, dass die unterstellte landesrechtliche Pflicht zur Erneuerung und Erweiterung im selben Umfang auf das Reich übergehen sollte. Von einem Pflichtenübergang ist im Wortlaut des zweiten Halbsatzes jedenfalls nicht die Rede. Allerdings spricht die Formulierung „*verbleibt, soweit ...*“ dafür, dass die „Pflicht“, soweit sie unter den Voraussetzungen des zweiten Halbsatzes nicht bei Lübeck „verbleibt“, nicht einfach wegfallen, sondern auf das Reich übergehen sollte. Die Regelung sollte erkennbar sicherstellen, dass jedenfalls irgendeine Verantwortlichkeit erhalten bleibt. Nach den oben zum Begriff der „Pflicht“ angestellten Überlegungen ist hier ein Übergang der Verantwortung für eine aus den Gründen des zweiten Halbsatzes notwendige Erneuerung und Erweiterung der Hubbrücke auf das Reich anzunehmen. Gerade weil die „Grundsätze“ davon ausgehen, dass die Unterhaltungspflicht des Reiches eine Erneuerung und Erweiterung nicht umfassen sollte, musste für letztere eine Regelung über den Verbleib der Verantwortlichkeit getroffen werden.

dd) Voraussetzungen für den Übergang von Pflichten auf das Reich

Die Befreiung Lübecks von der Erneuerungs- und Erweiterungspflicht zulasten des Reiches sollte nur unter den im zweiten Halbsatz beschriebenen Voraussetzungen eintreten. Da die schiffahrts- und wasserstraßenrechtlichen Interessen als Gründe für eine Erneuerung und Erweiterung vorliegend keine Rolle spielen, kann sich die weitere Befassung auf die Verantwortung für Erneuerung und Erweiterung im Fall der Abgängigkeit der Hubbrücken (im Text der Grundsätze wird der Plural verwendet) beschränken. Die Abgängigkeit selbst ist zwischen den Beteiligten nicht im Streit, deshalb kann sich die weitere Prüfung auf die Frage konzentrieren, unter welchen Voraussetzungen die „Pflicht“ (bzw. Aufgabe oder Verantwortlichkeit) für den Fall der Abgängigkeit der Hubbrücke auf das Reich übergehen sollte.

(1) Erneuerung und Erweiterung durch Abgängigkeit „bedingt“

Zunächst ist der Begriff des „Bedingtseins“ in den Blick zu nehmen. Wie bereits oben dargelegt, soll die Pflicht zur Erneuerung und Erweiterung das Reich treffen, wenn diese durch die Abgängigkeit „bedingt werden“. Wie oben bereits angedeutet, liegt diese Voraussetzung vor, wenn die Hubbrücke erneuert oder erweitert werden muss, weil sie abgängig ist, ihre Funktionsfähigkeit also nicht mehr dauerhaft gewährleistet ist. Es muss demnach aus Gründen der Abgängigkeit „geboten“ sein, die Brücke zu erneuern bzw. zu erweitern. Dieses „Bedingtsein“ bzw. „Gebotensein“ knüpft an die zugrundeliegende Verantwortlichkeit für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Travekanals und einer funktionsfähigen Travequerung an, die entweder beim Land Lübeck oder beim Reich liegen sollte.

Betrachtet man die Begriffe „Erneuerung“ und „Erweiterung“ jeweils für sich, so wird klar, dass nur eine „Erneuerung“ durch die Abgängigkeit der alten Hubbrücke „bedingt“ sein kann. Eine darüber hinaus für notwendig erachtete „Erweiterung“ der Hubbrücke kann demgegenüber nicht durch die Abgängigkeit als solche bedingt sein. Daraus folgt aber noch nicht notwendig, dass sich die aus Gründen der Abgängigkeit erforderliche Erneuerung der Brücke auf einen Neubau in den ursprünglichen Abmessungen beschränken darf. Dass die Begriffe „Erneuerung“ und „Erweiterung“ nach den oben angestellten Überlegungen selbständig nebeneinanderstehen, heißt nicht zugleich,

dass sich die Verantwortlichkeit für eine Erneuerung auf die Herstellung des „status quo ante“, also auf einen schlichten Ersatzbau beschränkt. Vielmehr wird ein Neubau unter dem Aspekt des Funktionserhalts auf die aktuellen Verkehrsbedürfnisse Rücksicht nehmen müssen. Davon dürften vernünftigerweise auch die „Grundsätze“ ausgegangen sein. Dies entspricht im Übrigen auch den heute für Erneuerungen geltenden internen Bestimmungen des Bundes für derartige Bauwerke. Dies führt zu dem Zwischenergebnis, dass dann, wenn aus Gründen der Abgängigkeit der Hubbrücke eine Erneuerung bedingt, also erforderlich wird, der Neubau auch die aktuellen Funktionsbedingungen und damit die aktuellen Verkehrsbedürfnisse sowohl der Wasserstraße als auch des landseitigen Verkehrs zu berücksichtigen hat.

(2) Die Bedeutung der „Soweit“-Formel

Der zweite Satzteil der hier untersuchten Regelung überbürdet dem Reich die Verantwortlichkeit für die Erneuerung indes nur, „soweit“ diese durch die Abgängigkeit der alten Hubbrücke bedingt wird. Wörtlich heißt es: *„die Erneuerungs- und Erweiterungspflicht „verbleibt beim Land Lübeck, soweit sie nicht durch Abgängigkeit der Brücken ... bedingt werden.“* Diese Formulierung deutet darauf hin, dass es neben der Abgängigkeit der Hubbrücke auch noch weitere Gründe jedenfalls für eine Erweiterung geben kann. Diese Gründe können sich aus den im zweiten Halbsatz besonders angesprochenen Interessen der Schifffahrt und der Wasserstraße ergeben, aber auch aus den Interessen des landseitigen Verkehrs, deren Wahrnehmung beim Land Lübeck „verbleiben“ sollte.

Die Verwendung des Wörtchens „soweit“ deutet also darauf hin, dass die Abgängigkeit der Hubbrücke nicht notwendig dazu führt, die Verantwortlichkeit für die Erneuerung auch insoweit dem Reich aufzubürden, als damit zugleich eine aus anderen Gründen erforderliche Erweiterung notwendig wird. Vielmehr liegt die Annahme sehr nahe, dass damit auch ein Konzept der Verantwortungsteilung zum Ausdruck gebracht werden sollte. Das wird besonders deutlich, wenn man etwa den Fall betrachtet, in dem eine Erweiterung sowohl aus wasserstraßenrechtlichen als auch aus Gründen des landseitigen Ver-

kehrs für erforderlich gehalten wird. In ähnlicher Weise wird der hier vorliegende Fall zu behandeln sein, in dem zu der Erneuerung aus Gründen der Abgängigkeit auch Gründe für eine Erweiterung hinzutreten.

Eine Auslegung, wonach eine Erweiterungspflicht keine Rolle spielen darf, wenn die Hubbrücke wegen Abgängigkeit erneuert werden muss, weil jede Erneuerung sich an den Erfordernissen der aktuellen Verkehrssituation auszurichten habe, ist damit nach dem Wortlaut zwar nicht ausgeschlossen, erscheint aber gegenüber dem Verständnis der „Soweit“-Formel im Sinne eines Verantwortungsteilungskonzepts deutlich weniger naheliegend und plausibel.

(3) Zwischenergebnis

Wortlaut und Systematik der in Rede stehenden Bestimmung der Grundsätze sprechen dafür, dass das Reich (und damit auch sein Rechtsnachfolger) für die Erneuerung der Brücke nur insoweit verantwortlich ist, als diese durch die „Abgängigkeit“ der Brücke „bedingt“ wird, und dass damit nicht notwendig auch die Pflicht zur Erweiterung der Querung aus Gründen des gestiegenen landseitigen Verkehrs einhergeht.

c) Auslegung nach Sinn und Zweck (teleologische Auslegung)

aa) Methodische Vorüberlegung

Die Ziele der hier behandelten Regelung der „Grundsätze“ sind in keinem hier verfügbaren Dokument niedergelegt. Der Hinweis auf die Präambel der „Grundsätze“ ist insoweit unergiebig, weil die Hubbrückenregelung einen singulären Charakter hat. Eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Regelung kann deshalb nur Zweckhypothesen zugrunde legen, also Annahmen darüber, welche Ziele bzw. Zwecke mit der streitigen Regelung in den „Grundsätzen“ verfolgt werden sollten. Derartige Annahmen lassen sich ggfs. auf Anhaltspunkte stützen, die sich aus dem Text der Regelung und ihrem Gesamtzusammenhang ergeben, und erhalten eine Überzeugungskraft im Übrigen nur aus der Plausibilität, also aus der Unterstellung, dass die Autoren im Zweifel eine „vernünftige“ Regelung treffen wollten.

bb) Regelung des Interessenausgleichs

Das Land Lübeck verlor aufgrund der Regelung in den „Grundsätzen“ die Hoheitsrechte über den Travekanal und über die Hubbrücke und zugleich damit auch das Eigentum an beidem an das Reich. Das Reich übernahm die Unterhaltungspflicht für die Hubbrücke, beschränkte diese aber durch die hier in Rede stehenden besonderen Bestimmungen über Erneuerung und Erweiterung. Die Verantwortlichkeit für Erneuerung und Erweiterung sollten beim Land Lübeck verbleiben, soweit sie nicht durch Erfordernisse der Schifffahrt bzw. der Wasserstraße „bedingt“ werden. Daraus lässt sich im Umkehrschluss herleiten, dass Erneuerungen und Erweiterungen, die durch Erfordernisse des landseitigen Verkehrs „bedingt werden“, in der Verantwortung des Landes Lübeck verbleiben sollten, auch wenn dies nicht explizit formuliert wird. Dass das Reich eine Erneuerung auch für den Fall der Abgängigkeit der Brücke übernahm, kann gewissermaßen als „verlängerte“ Unterhaltungspflicht angesehen werden, weil der Zeitpunkt der Abgängigkeit auch vom Maß der Pflege und Unterhaltungsmaßnahmen mitbestimmt wird. Daraus folgt jedenfalls nach der Einschränkung durch die „Soweit“-Formel aber nicht, dass das Reich die Pflicht übernehmen sollte, für den Fall der Abgängigkeit eine den aktuellen landseitigen Erfordernissen entsprechende Erneuerung des Brückenbauwerks vorzunehmen.

Die damit geregelte Verantwortungsteilung für den landseitigen Verkehr auf der einen und den wasserseitigen Verkehr auf der anderen Seite findet sich im heute gültigen Wasserstraßenrecht wieder. Es ist im Sinn einer plausiblen Zweckhypothese anzunehmen, dass die Übernahme der Erneuerungspflicht für die Hubbrücke durch das Reich im Falle von deren Abgängigkeit als Ausgleich dafür gedacht war, dass das Land Lübeck das Eigentum an der seinerzeit noch recht jungen und technisch anspruchsvollen Hubbrücke verlor, auf die das Land zur Bewältigung des landseitigen Verkehrs dringend angewiesen war.

Es spricht viel dafür, dass das der hier in Rede stehenden Regelung zugrundeliegende Konzept der Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Reich und Land durch die für den Fall der Abgängigkeit der Brücke getroffene Regelung nicht durchbrochen werden sollte. Das wäre aber der Fall, wenn dem Reich gerade und nur für diesen Fall auch die Verantwortung für die Anforderungen des

landseitigen Verkehrs aufgebürdet würde. Wahrscheinlicher ist es, dass die Abgängigkeitsregelung lediglich sicherstellen sollte, dass das Reich von der Verantwortlichkeit für die Brücke im Falle ihrer Abgängigkeit nicht befreit werden sollte. Die Brücke war zum Zeitpunkt der Übernahme durch das Reich zwar erst 30 – 40 Jahre alt, aber es war absehbar, dass sie irgendwann das Stadium der Abgängigkeit erreichen würde. Für diesen Fall hätte die Unterhaltungspflicht des Reiches ihr Ende gefunden und das Land Lübeck hätte einen Ersatzbau allein stemmen müssen. Um das Land insoweit zu entlasten, dürfte die Abgängigkeitsregelung getroffen worden sein. Die Verantwortungsverteilung für Erweiterungsbedürfnisse würde durchbrochen, wenn das Reich die Aufgaben des Landes Lübeck, ggfs. für notwendige Erweiterungen im Interesse des landseitigen Verkehrs zu sorgen, im Fall der Abgängigkeit der Brücke allein übernehmen müsste. Aus diesem Grund dürfte die „Soweit-Formel“ eingefügt worden sein: Würde es im vorliegenden Fall allein um eine Erweiterung einer intakten Hubbrücke gehen, so wäre das Reich nur für diejenige Erweiterung verantwortlich, die aus Gründen der Schifffahrt oder der Wasserstraße erforderlich würde; es bliebe bei der Verantwortlichkeit des Landes für Erweiterungen, die ihren Grund in der landseitigen Verkehrssituation hätten. Ließen sich die erforderlichen Erweiterungen nur durch eine Erneuerung erreichen, so würde nichts anderes gelten.

4. Gesamtergebnis

Im Ergebnis lässt sich nicht feststellen, dass sich aus Wortlaut, Systematik oder aus Sinn und Zweck der hier behandelten „Grundsätze“ tragfähige Argumente dafür ergeben, dass die Stadt Lübeck als (unterstellte) Rechtsnachfolgerin des Landes Lübeck im Falle einer Erneuerung der Hubbrücke vom Bund verlangen könnte, dass bei einem Neubau die Verkehrsbedürfnisse der Stadt auf Kosten des Bundes berücksichtigt werden. Es spricht vielmehr deutlich mehr dafür, dass sich aus den „Grundsätzen“ eine Kostenverteilung ergibt, die sich mit derjenigen des § 41 Abs. 5 WaStrG weitgehend deckt.



Prof. Dr. Ulrich Ramsauer

Rechtsanwalt