

## Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
<b>Stadtentwicklungsausschuss</b>	13.09.2023	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

### **Darstellung der Möglichkeiten für eine Straßenbaulastübernahme**

**Betroffene Produktgruppe**

keine

**Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen**

keine

**Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan**

keine

**Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)**

Stadtentwicklungsausschuss, 10.05.2022, TOP 5.3, 1300/2020-2025

**Sachverhalt:**

Der Stadtentwicklungsausschuss hat am 10.05.2022 (Top 5.3) die Verwaltung beauftragt, zu prüfen und darzustellen, welche Kosten und Kriterien für eine Straßenbaulastübernahme entscheidend sind. Der Prüfauftrag resultierte aus einem Antrag (Drucksachennummer 1300/2020-2025), die Baulast für die Jöllenbecker Straße zu übernehmen. Im Rahmen der Diskussion ergaben sich Fragestellungen bzgl. einer möglichen Stadtbahnverlängerung und auch zu Themen der Siedlungsentwicklungen. Gleichzeitig kam es in der Vergangenheit häufiger vor, dass entsprechende Planungen an Straßen in fremder Baulast (Straßen.NRW) nicht im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung durchgeführt und somit politisch beschlossene Ziele nicht umgesetzt werden konnten.

Gemäß der Anlage dieser Vorlage („Straßen und Maßnahmen auf fremder Baulast“) hat die Verwaltung in einem ersten Prüfschritt betroffene Straßenabschnitte ermittelt, in denen Maßnahmen im Kontext der Umsetzung der Mobilitätsstrategie vorhanden sind. Insbesondere handelt es sich hierbei um das kommunale und regiopole Radverkehrskonzept sowie den Nahverkehrsplan. Während im Nahverkehrsplan hauptsächlich Trassen für die Stadtbahnnetzerweiterung von Bedeutung sind, gibt es im Radverkehr eine Vielzahl an Maßnahmen, die im städtischen Radverkehrskonzept eine wichtige Rolle einnehmen, jedoch aufgrund des Fremdeigentums nicht von der Stadt geplant und umgesetzt werden können. Daraus resultiert, dass Lücken im Radverkehrsnetz aufgrund anderer Prioritäten seitens des Landes als Eigentümerin der notwendigen Flächen nicht geschlossen werden können.

Durch eine Baulastübernahme wäre denkbar, dass die Stadt die Zuständigkeit mit all ihren Rechten und Pflichten im Kontext des Straßenneubaus/ -umbaus einschließlich der Unterhaltung im Rahmen der Ablöserichtlinien übernimmt. Durch die Übernahme könnten für die Stadt Bielefeld als zukünftiger Baulastinhaberin jedoch auch hohe Kosten entstehen.

Aus diesem Grund hat die Verwaltung folgende Kriterien einer Prüfung unterzogen:

1. Rechtliche Würdigung der Baulastübernahme einschl. Würdigung und Anwendung der Ablöserichtlinie (ABBV)
2. Verkehrsplanerische Belange sowie Auswirkungen auf mögliche geförderte Maßnahmen
3. Kosten der Straßenumbaumaßnahmen und Darstellung der Kosten für die Straßenunterhaltung

#### **zu 1. - Rechtliche Würdigung der Baulastübernahme einschl. Würdigung und Anwendung der Ablöserichtlinie**

Die rechtliche Würdigung des Sachverhaltes umfasst zum einen die Anwendung verbindlicher Gesetze und zum anderen die Gültigkeit entsprechender Ablöserichtlinien zur monetären Bewertung einer Straßenbaulastübernahme. Aufgrund der Stellungnahme des Rechtsamtes, insbesondere zur Anwendung der Ablöserichtlinien, wird zusammenfassend festgestellt:

Im Rahmen der allgemeinen Übernahme von Straßenbaulasten dürften die ABBV nicht unmittelbar zur Anwendung kommen. Die ABBV regelt lediglich die Berechnung von Ablösebeträgen, die nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) (und auch Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) sowie Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)) zu leisten sind (§ 1 ABBV).

Zur Konkretisierung des Anwendungsbereichs der ABBV lässt sich die Verordnungsbegründung (bundestag.de – Drucksache 147/10, S. 35; 0147-10.doc) heranziehen. Dort heißt es: *„Sie kommt immer - aber auch nur dann - zum Tragen, wenn in den ermächtigenden Fachgesetzen der Ausgleich von Mehrkosten für Unterhaltung und Erneuerung sowie deren Ablösung festgelegt ist. Die entsprechenden Regelungen finden sich in § 15 Abs. 1 bis 4 EKrG, § 13 Abs. 3 und § 13a Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 FStrG sowie § 42 Abs. 2, 3, 4 Satz 3 und Abs. 4a WaStrG. Im Straßenkreuzungsrecht erfolgt eine Erstattung der Unterhaltungsmehrkosten nur dann, wenn eine neue Straße hinzukommt (§ 13 Abs. 3 FStrG).“*

In § 13 Abs. 3 FStrG ist geregelt, dass in den Fällen des § 12 Abs. 1 FStrG der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße dem Träger der Straßenbaulast der vorhandenen Straße die Mehrkosten für die Unterhaltung zu erstatten hat, die ihm durch die Regelung nach den Absätzen 1 und 2 entstehen. Die Mehrkosten sind auf Verlangen eines der Beteiligten zu ersetzen oder abzulösen. Demnach findet nach Ansicht des Rechtsamtes die ABBV im Rahmen des FStrG nur für die dort gesetzlich geregelten Fälle (d.h. bei Kosten für den Neubau einer Kreuzung bzw. Kosten der Änderungen, die durch die neue Kreuzung an den anderen öffentlichen Straßen notwendig sind) Anwendung.

Die Übernahme der Straßenbaulast geht jedoch nicht zwangsläufig mit dem - für die Anwendung der ABBV notwendigen - Neubau einer Kreuzung einher. Vielmehr scheint hier angedacht zu sein, unabhängig von Straßenbaumaßnahmen eine Übernahme der Baulast vom Straßenbaulastträger zu erzielen, um mehr Gestaltungsspielraum (und ggf. auf Dauer sogar finanzielle Vorteile) zu erhalten. Der Ansatzpunkt, eine Übernahme von Straßenbaulasten allgemein über eine nach der ABBV berechneten Ablösesumme zu bewirken, lässt sich gemäß dem Rechtsamt rechtlich nicht begründen. Das Gesetz sieht eine allgemeine Übernahme im Wege der Zahlung einer Ablösesumme nicht vor. Vielmehr ist gesetzlich festgelegt, wer Straßenbaulastträger ist (vgl. § 5 FStrG, §§ 43 f. StrWG NRW).

Die Rechtsfolgen für einen Wechsel der Straßenbaulast sind in § 6 Abs. 1 S. 1 FStrG sowie § 10 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW auch ausdrücklich geregelt. Danach erfolgt der Wechsel entschädigungslos. Daher setzt der Wechsel der Straßenbaulast ein geregeltes Verfahren (z.B. eine Um- bzw. Abstufung oder Änderung/Erweiterung der Ortsdurchfahrt) voraus.

Die Umstufung richtet sich nach § 8 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW). In § 8 Abs. 1 heißt es: „Umstufung ist die Allgemeinverfügung, durch die

eine öffentliche Straße bei Änderung ihrer Verkehrsbedeutung der entsprechenden Straßengruppe zugeordnet wird (Aufstufung, Abstufung). Die Umstufung ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen.“

Die Begrifflichkeit der Straßengruppe wird in § 3 Abs. 1 StrWG NRW erläutert. Dort steht: „Die öffentlichen Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgende Straßengruppen eingeteilt:

- Landesstraßen einschließlich Radschnellverbindungen des Landes,
- Kreisstraßen,
- Gemeindestraßen,
- Sonstige öffentliche Straßen.“

Die für die Umstufung zuständige Behörde (§ 8 Abs. 3 S. 1 StrWG NRW) hat insoweit keinen Ermessensspielraum. Sie ist verpflichtet, die Umstufung zu verfügen, sobald die Änderung der Verkehrsbedeutung der Straße bekannt ist. Die Verkehrsbedeutung der Straße ist hierbei allein maßgebendes Zuordnungskriterium. Weil der größte Teil der Straßen eine Vielzahl von Funktionen (insbesondere die Kreis- und Gemeindestraßen) zu erfüllen hat, ist nicht (allein) auf den jeweiligen Ausbauzustand der Straße oder das tatsächliche Verkehrsaufkommen abzustellen. Die Straße ist als funktionaler Teil eines Gesamtnetzes zu betrachten. Dabei ist auf die von der Straße vermittelte räumliche Verkehrsbeziehung abzustellen. Maßgeblich ist die prägende Verkehrsbeziehung einer Straße, wie sie sich aus ihrer Lage im Zusammenhang mit dem gesamten Straßennetz ableiten lässt. Ihre Auf- oder Abstufung kommt erst in Betracht, wenn sich die Verkehrsbedeutung der Straße eindeutig geändert hat.

Bei einer Umstufung soll eine einvernehmliche Regelung (Umsufungsvereinbarung) angestrebt werden.

Die Umstufung verfügt die für die Straße höherer Verkehrsbedeutung (§ 3 Abs. 1) zuständige Straßenaufsichtsbehörde. Sind Straßen verschiedener Straßengruppen umzustufen, können die jeweiligen Straßenaufsichtsbehörden eine Festlegung der Zuständigkeit für die Verfügung der Umstufung im gegenseitigen Einvernehmen treffen. Die beteiligten Träger der Straßenbaulasten sind vorher mit dem Ziel einer einvernehmlichen Regelung zu hören (§ 8 Abs. 3 StrWG NRW).

Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Regelung, so trifft die Umstufungsbehörde die Umstufungsverfügung und ordnet die Straße entsprechend ihrer geänderten Verkehrsbedeutung der zutreffenden Straßengruppe zu. Gegen diese Entscheidung kann von Beteiligten mit einem Rechtsschutzbedürfnis Rechtsmittel eingelegt werden. Dies trifft zum Beispiel jedoch nicht auf Verkehrsteilnehmer, Dritte als Eigentümer der Straßenfläche etc. zu. Im Einzelfall sind Verpflichtungsklagen (als Annexantrag) möglich.

Änderungen der Verkehrsbedeutung, die eine Umstufung erforderlich machen können, haben die Straßenbaubehörden den Straßenaufsichtsbehörden anzuzeigen (§ 8 Abs. 2 StrWG NRW).

Letztmalig wurde das vorgenannte Verfahren bei der Umstufung im Bereich des dritten Bauabschnittes des Ostwestfalendamms in den 1990er Jahren angewendet.

### **Möglichkeiten der Sonderbaulast**

Neben gesetzlich geregelter Straßenbaulastträgerschaft besteht auch die Möglichkeit, die Straßenbaulast durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag einem Dritten zu übertragen (Sonderbaulast). Mit der Übertragung der Straßenbaulast gehen neben der Übertragung der Aufgabe auch die Befugnisse auf den neuen Baulastträger über. Die Übertragung ändert nichts an der Eingruppierung der Straße, sondern umfasst nur die Pflichten. Damit besteht die Möglichkeit, durch die Übertragung eine etwaige Vorhabenträgerschaft zu übernehmen.

Im Rahmen der Vereinbarung können dann auch finanzielle Erwägungen mit einbezogen werden

## **zu 2. - Verkehrsplanerische Belange**

Das verkehrsplanerische Ziel einer Straßenbaulastübernahme durch die Stadt Bielefeld kann aus Sicht der Verwaltung so beschrieben werden, dass kommunalpolitische Ziele einhergehend mit entsprechenden Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Stadt- bzw. Verkehrsentwicklung besser umgesetzt werden können. So können entsprechende Standards aus dem Radverkehrskonzept ohne direkte Beteiligung Dritter (anderer Straßenbaulastträger) im Rahmen der Planung erarbeitet und den politischen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Neben den Standards in den jeweiligen verkehrsträgerspezifischen Konzepten (Radverkehrskonzept, Nahverkehrsplanung, Konzept für den Motorisierten Individualverkehr, Fußverkehrsstrategie, etc.) muss für die jeweilige Straßenkategorie gemäß den Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung (RIN) auch das sogenannte Technische Regelwerk berücksichtigt werden. Für die Anwendung des Technischen Regelwerkes ist jedoch nicht alleine maßgeblich, ob die Stadt Bielefeld Straßenbaulastträgerin ist. Es kommt vielmehr auf folgende Aspekte an:

- Ausbauzustand,
- angrenzende Straßenabschnitte,
- Knotenpunktverknüpfungen und
- die Netzfunktion/Netzgestaltung gemäß RIN.

Aus diesen Gründen kann es sein, dass beispielsweise für eine Maßnahme auf der Jöllenbecker Straße keine Anwendung des technischen Regelwerkes, hier der Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) möglich ist. In so einem Fall würde automatisch das Regelwerk der Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (RAL) zur Anwendung kommen, das entsprechend der Straßenkategorie andere Planungsparameter bzw. -prämissen festsetzt. Im Rahmen des Herabstufungsverfahrens muss eine alternative Route/Strecke gefunden werden, die die ursprüngliche Funktion der herabzustufenden Straße übernehmen kann.

Die Herabstufung einer Straße kann (beispielsweise im Förderprogramm „Kommunaler Straßenbau“) zum Verlust der Förderfähigkeit führen, da in diesem Programm die herausgehobene Funktion einer Straße (maßgebliche Verbindungsfunktion) das entscheidende Förderkriterium ist. Bei einer klassifizierten Straße ist die Verkehrswichtigkeit i.d.R. immer gegeben.

Ist die Straße nicht klassifiziert, aber trotzdem weiterhin als Hauptverkehrsstraße eingestuft, ist die Verkehrswichtigkeit z.B. durch die festgelegte Funktion in einem Verkehrsentwicklungsplan o.ä. oder durch die Berechnung ihrer Netzfunktion nach RIN (Richtlinien für integrierte Netzgestaltung) und RASt (Richtlinien für die Gestaltung von Stadtstraßen) zu belegen. Auch Aspekte wie Verkehrsbelastung, ÖPNV etc. spielen eine Rolle. Ausgrenzungen einzelner Verkehrsarten oder Fahrbeziehungen sprechen i.d.R. gegen eine Verkehrswichtigkeit. Wenn eine klassifizierte Straße zu einer nicht klassifizierten Straße herabgestuft wird, bedarf es darum eines belegbaren Nachweises der Verkehrswichtigkeit, damit die Förderfähigkeit noch gegeben ist.

Ab der Einstufung zu einer HAUPTSCHLIEßUNGSSTRAßE besteht im Regelfall für die Förderung gemäß „Kommunaler Straßenbau“ keine Förderfähigkeit mehr. Es müssten somit andere Förderrichtlinien herangezogen werden (u. a. beispielsweise die Förderrichtlinie Nahmobilität), sodass hier gegebenenfalls ein veränderter Fördersatz greift bzw. nicht alle Belange einer Planung wie bisher gefördert werden.

Darüber hinaus könnte eine Herabstufung einer Straße auch zum Entstehen einer KAG-Beitragspflicht führen (z.B. Fahrbahn einer zuvor klassifizierten Straße) bzw. zu veränderten Beitragssätzen. Aufgrund der bislang ungeklärten weiteren Vorgehensweise seitens der Landesregierung ist das Ergebnis derzeit nicht absehbar.

## **zu 3. - Kosten der Straßenumbaumaßnahmen und Darstellung der Kosten für die Straßenunterhaltung**

Aufbauend auf den in der Anlage 1 dargestellten Abschnitten aus dem Radverkehrskonzept in fremder Baulast wurde durch die Verwaltung eine sehr grobe, überschlägige Berechnung der zusätzlich notwendigen finanziellen Aufwendungen für die Stadt Bielefeld ermittelt, ohne Berücksichtigung einer eventuellen Förderung. Dabei ist von mind. 17,6 Mio.€ Baukosten auszugehen. Zusätzlich müssen finanzielle Mittel für Planungskosten, Informations- und Beteiligungsveranstaltungen, etc. bereitgestellt werden. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, dass auch weitere Kosten durch Beseitigung verschiedener funktionaler Mängel (Anlegen von Querungsstellen, Gehwegen, barrierefreien Bushaltestellen, etc.) zusätzlich anfallen können. Weiterhin wurden bei der Erstellung des Umsetzungskonzeptes des Radverkehrskonzeptes bei der Berechnung der notwendigen Personalressourcen die Planung von Maßnahmen in fremder Baulast nicht berücksichtigt, sodass es hier zwangsläufig zu Änderungen in der Umsetzung und im Personalbedarf kommen wird.

Insgesamt weisen die Maßnahmen gemäß der Anlage eine Länge von ca. 38 km auf, sodass auch im Weiteren ein entsprechender zusätzlicher Instandhaltungsaufwand auf die Stadt Bielefeld zukommen würde. Gemäß den allgemeinen Ansätzen beliefe sich dieser auf etwa 1,10 € / m<sup>2</sup> Verkehrsfläche, d.h. bei einer mittleren Straßenbreite von 12 m auf jährlich ca. 500.000 €.

### **Zusammenfassung und weiteres Vorgehen**

Eine Straßenbaulastübernahme durch die Stadt Bielefeld als Instrument zur Erreichung städtischer Ziele ist nicht pauschal zielführend.

Je nach Einzelfall können unterschiedliche Herangehensweisen sinnvoll sein.

Die gesetzlichen Regelungen und die zusätzlichen monetären Aufwendungen für Planungs-, Bau- und Instandhaltungskosten bei einer Straßenbaulastübernahme bzw. Vereinbarung über die abweichende Wahrnehmung der Straßenbaulast hätten finanzielle Auswirkungen, die im städtischen Haushalt abgebildet werden müssten.

Im Einzelfall wäre maßnahmenscharf unter Berücksichtigung aller dargelegten Aspekte zu prüfen, ob eine Straßenbaulastübernahme durch eine Umstufung bzw. Vereinbarung über die Übernahme der Straßenbaulast sinnvoll ist und welche genauen Verfahrensschritte und Abstimmungen notwendig sind.

Das Ergebnis ist dann den politischen Gremien durch die Verwaltung zur Beschlussfassung vorzulegen.

Beigeordneter

Adamski

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.