

# Rechtliche Aspekte der Bauwerkserhaltung

Ralph HOLST, Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), Bergisch Gladbach

**Kurzfassung.** Die Bauwerkserhaltung und als Teil davon die Bauwerksprüfung sind die Basis für zukunftssichere Brücken und Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen. Dabei spielen nicht nur technische, sondern im besonderen Maße auch haushalts- und straßenrechtliche Fragestellungen eine bedeutsame Rolle, die das Verwaltungshandeln jedes Baulastträgers entscheidend beeinflussen. Sehr wichtig ist hierbei die Beantwortung der Frage nach der Verbindlichkeit der DIN 1076 für die Zustandserfassung als Basis für weiteres Handeln.

## Einführung

Die Infrastruktur und hierbei vor allem die Straßen, stellen eine grundlegende Voraussetzung zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes dar. Dieses bedeutet einerseits eine Notwendigkeit der Anpassung an zunehmenden Verkehr durch Um- und Ausbauten des Straßennetzes. Andererseits bestehen viele Netze, vor allem in den Industrienationen, schon eine geraume Zeit und sind somit dem Verkehr und weiteren äußeren Einflüssen ausgesetzt. Dieses führt dazu, dass das Thema „Erhaltung der Infrastruktur“ verstärkt in das Bewusstsein der handelnden Personen und Organisationen gelangen muss.

Bei der Erhaltung der Straßeninfrastruktur sind neben technischen auch rechtliche Aspekte von erheblicher Bedeutung. Die Planung, der Bau und die Unterhaltung von Straßen mit allen zugehörigen Straßenbestandteilen werden aus öffentlichen Mitteln finanziert und unterliegen somit den entsprechenden rechtlichen Regelungen. Daneben gibt es aber auch die sogenannte allgemeine Verkehrssicherungspflicht. D.h. dass derjenige, der eine Gefahrenquelle schafft oder unterhält, die Pflicht hat, die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zu treffen um Schäden anderer zu verhindern.

Im täglichen Verwaltungshandeln gilt es jetzt, diese beiden rechtlichen Aspekte angemessen zu berücksichtigen.

## 1 Haushaltsverpflichtungen

Die Verkehrsinfrastruktur ist einer zunehmenden Beanspruchung aus Verkehr und Umwelteinflüssen ausgesetzt. Ein Großteil der Straßeninfrastruktur ist für deutlich geringere zulässige Gewichte bemessen worden. Gleichzeitig steigt das durchschnittliche Alter der Bestandteile, vor allem der Brücken und Ingenieurbauwerke im Zuge der Straßen kontinuierlich an. Dieses führt zu einer stetigen Zunahme der für die Erhaltung benötigten Haushaltsmittel. Diese stehen aber aus unterschiedlichen Gründen nicht in dem gewünschten Maße zur Verfügung.

Der Bund und die Länder sind gemäß Ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und der jeweiligen Haushaltsordnungen zur „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ verpflichtet. Ähnliche Regelungen existieren auch für den kommunalen Bereich. [1,2]

Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) sagt hier aus:

„§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

- (1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten...
- (2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen...“

Diese auf den ersten Blick sehr einleuchtenden und für selbstverständlich zu haltende Regelungen sind in der Praxis häufig nicht so einfach umzusetzen. Bei Investitionen in die Straßeninfrastruktur handelt es sich um sehr langfristige finanzielle Bindungen. So werden z.B. Brücken je nach Hauptbaustoff für 70 bis 110 Jahre Lebensdauer bemessen. Diese Annahme gilt aber nur unter der Voraussetzung, dass die Bauwerke regelmäßig unter- bzw. erhalten werden.

### Was sind „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“?

Genügt es hierfür, die (Neubau-)Investitionen ins Verhältnis zu den zu erwarteten Vorteilen für die Volkswirtschaft durch eine verbesserte Infrastruktur zu setzen oder müssen Betrachtungen über den gesamten Lebenszyklus durchgeführt werden? Woher stammen die hierfür notwendigen Daten?

Bei der Planung, dem Bau und der Erhaltung von Straßen handelt es sich um Aufgaben der sogenannten „Daseinsfürsorge“. Da ist es sehr schwierig eine rein kostenbasierte Bewertung vorzunehmen. Auch nicht monetarisierbare Effekte, wie Zerschneidungswirkungen von Lebensräumen, müssen mit entsprechenden Kriterien und Gewichtungen in die Gesamtbetrachtung mit einbezogen werden.

Dennoch ist es für den Baulastträger wichtig, neben den reinen Erstellungskosten auch die Folgekosten durch Instandsetzungen oder größere grundlegende Erhaltungsmaßnahmen zu betrachten. Denn die Erstellungskosten stellen nur einen Teil der späteren Gesamtkosten dar und somit kann sich eine höhere Anfangsinvestition durch geringere Folgekosten am Ende doch „rechnen“.

Solche Lebenszyklusbetrachtungen können sehr zeit- und kostenaufwändig sein, aber schon einfache Ansätze liefern einen sehr guten Überblick über zu erwartende Kosten. Wichtigste Basis hierfür sind aber möglichst genaue und fortlaufend aktualisierte Informationen über die Bauwerke und deren Verhalten, um damit Berechnungen über zu erwartende Verhaltensänderungen und damit verbundene Kosten anstellen zu können.



Abb. 1 Schwer- und Schwerlastverkehr

## 2 Straßenrechtliche Grundlagen

Neben hausrechtlichen Fragestellungen spielt der Bereich des Straßenrechts eine weitere sehr bedeutsame Rolle.

Gemäß § 4 Satz 1 und Bundesfernstraßengesetz (FStrG) [3] haben die Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass ihre Bauten allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen durch andere als die Straßenbaubehörden bedarf es nicht. Damit gelten für Brücken und Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen nicht die jeweiligen Landesbauordnungen der Länder, sondern die genannte „straßenbaurechtliche Generalklausel“ des FStrG [4].

Das bedeutet aber auch, dass der Straßenbaulastträger sowohl als Bauherr auftritt, als auch für die hoheitliche Bauaufsicht zuständig ist. Dieses kann zu Interessenskonflikten führen und entsprechend sorgfältig muss dabei vorgegangen werden.

Das Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) [5] schreibt darüber hinaus, wie andere Straßen- und Wegegesetze auch, vor, dass für die Straßen und somit auch die Brücken, beim Bau und der Unterhaltung die allgemein anerkannten Regeln der Technik angemessen zu berücksichtigen sind.

Desweiteren regelt das StrWG NRW, dass die mit Bau und Unterhaltung der öffentlichen Straßen zusammenhängenden Aufgaben den Bediensteten als hoheitliche Tätigkeiten obliegen. Das gleiche gilt auch für die Einhaltung der Verkehrssicherheit. Die Straßenbaubehörde kann zwar bestimmte Aufgaben an besondere Sachverständige übertragen. Sie haftet dabei aber gemäß § 839 BGB i.V. mit Art 34 GG nach den Grundsätzen der Amtshaftung. [6, 7]

Die genannten Regelungen unterscheiden nicht zwischen Neubau und Unterhaltung von Straßen und gelten somit für beide Bereiche.

### 2.1 Verbindlichkeit der DIN 1076

Die Erhaltung von Bauwerken und die dafür notwendigen finanziellen Mittel hängen sehr stark von den zur Verfügung stehenden Informationen, wie Konstruktions- und Schadensdaten, ab. In Deutschland ist für Brücken im Zuge von Straßen und Wegen in der DIN 1076 [8] festgelegt, dass diese und andere Ingenieurbauwerke der Straßen regelmäßig überwacht und geprüft werden müssen. Diese Regelung existiert seit mehr als 70 Jahren und wurde in dieser Zeit mehrmals an geänderte Gegebenheiten angepasst.



Abb. 2 visuelle Bauwerksprüfung und Brückenscanner

Bei der Bauwerksprüfung gemäß DIN 1076 handelt es sich weitgehend um eine visuelle Prüfung, bei der vorhandene Schäden bzw. mögliche Folgeschäden erfasst und in Bezug auf die Kriterien „Standssicherheit“, „Verkehrssicherheit“ und „Dauerhaftigkeit“ bewertet werden. Diese Informationen sind notwendig, um sicherzustellen, dass zu jeder Zeit die Verkehrssicherheit gewährleistet ist, d.h. dass sowohl von dem Bauwerk keine Gefahr für den Verkehr ausgeht, als auch die Sicherheitseinrichtungen, wie Geländer und Schutzplanken den Verkehr planmäßig schützen.

Alle 6 Jahre ist eine Hauptprüfung durchzuführen, bei der jedes Bauteil handnah geprüft wird. Daraus ergibt sich, dass diese Prüfung auf jedes Bauwerk individuell abzustellen ist. 3 Jahre nach einer Hauptprüfung erfolgt eine „Einfache Prüfung“ als erweiterte Sichtprüfung, vor allem mit dem Ziel Schadensveränderungen von im Zuge der letzten Hauptprüfung festgestellten Schäden feststellen zu können.

Somit ist die DIN 1076 als das grundlegende technische Regelwerk für die Bauwerksprüfung anzusehen.

Die DIN 1076 ist vom (heutigen) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung für den Bereich der Bundesfernstraßen eingeführt worden. Die Länder wiederum haben es für Ihren Bereich eingeführt.

Damit ist die DIN 1076 für den Bereich der Bundes- und Landesstraßen als verbindlich anzusehen.

Wie ist aber die rechtliche Bindung für diejenigen Baulastträger einzuschätzen, die die DIN 1076 nicht offiziell eingeführt haben?

Hierzu ist zu klären, ob die DIN 1076 als allgemein anerkannte Regel der Technik anzusehen ist. Gemäß einer Entscheidung des BGH aus dem Jahr 1998 sind allgemein anerkannte Regeln der Technik nicht automatisch identisch mit DIN-Normen. Vielmehr gehen sie über die allgemeinen technischen Vorschriften, wozu auch die DIN-Normen gehören, hinaus. Für gültige DIN-Normen besteht nur die Vermutung, dass sie den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Wie sieht es im speziellen Fall der DIN 1076 aus?

„Die allgemein anerkannten Regeln der Technik sind technische Regeln bzw. Verfahrensweisen für den Entwurf und die Ausführung von baulichen Anlagen oder technischen Objekten. Es sind Regeln, die in der Wissenschaft als theoretisch richtig erkannt sind und feststehen, in der Praxis bei dem nach neuestem Erkenntnisstand vorgebildeten Techniker durchweg bekannt sind und sich aufgrund fortdauernder praktischer Erfahrung bewährt haben.

Sie stellen nach Werkvertragsrecht für den Sollzustand eine Minimalforderung dar und bei Nichteinhaltung liegt ein Mangel vor, soweit die Abweichung nicht zuvor mit dem Auftraggeber vereinbart worden ist. In diesem Zusammenhang ist der Auftraggeber vollumfänglich über die geplante Abweichung zu informieren und auf die daraus resultierenden Folgen hinzuweisen“. [9]

Entscheidend für die Einordnung einer DIN-Norm als allgemein anerkannte Regel der Technik ist, ob diese zur Gewährleistung der Sicherheit und Dauerhaftigkeit der Bauwerke unverzichtbar ist und nicht nur einer Standardisierung dient.

Vor diesem Hintergrund ist die DIN 1076 als allgemein anerkannte Regel der Technik zu betrachten, denn die Zustandsfeststellung aufgrund von Kriterien wie Standssicher-

heit bzw. Dauerhaftigkeit bildet genau dieses Erfordernis ab. Das gilt auch für die grundsätzlichen zeitlichen Abstände der Prüfungen, die zusammen mit der Art der Prüfung den Bewertungsrahmen bilden. Diese Verbindlichkeit gilt nicht für die RI-EBW-PRÜF [10] (ausschreiben). Diese Richtlinie stellt eine Möglichkeit für die Erfassung, Bewertung und Aufzeichnung der Ergebnisse der Bauwerksprüfung gemäß DIN 1076 dar. Von diesen Vorgaben kann vom jeweiligen Baulastträger abgewichen werden.

Darüberhinaus existieren auf dieser Ebene keine weiteren rechtlichen Vorgaben, die dieses leisten können.

Somit ist über den Weg der allgemein anerkannten Regel der Technik die DIN 1076 mit ihren Regelungen auch für Straßenbaulastträger als verbindlich anzusehen, die diese DIN-Norm nicht explizit eingeführt haben.

### **3 Die Verantwortung für die Bauwerksprüfung**

Diese Verantwortung obliegt, wie schon oben angegeben ausschließlich dem Straßenbaulastträger. Mit den Prüfungen ist ein sachkundiger Ingenieur zu betrauen. Solange dieser der Straßenbauverwaltung angehört, handelt er hierbei schlicht-hoheitlich und sein Handeln wird nach den Grundsätzen der Amtshaftung bewertet (siehe hierzu § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG)

Die Vergabe der Aufgabe zur Prüfung einer Brücke stellt einen Werkvertrag dar. Der Straßenbaulastträger haftet für ein mögliches Verschulden des Dritten als Erfüllungsgehilfe gemäß § 278 BGB nach zivilrechtlichen Vorschriften. Nach außen bleibt allein die Straßenbauverwaltung für die Durchführung und Auswertung der Bauwerksprüfung verantwortlich. Vor diesem Hintergrund ist eine komplette Vergabe der Bauwerksprüfung an Dritte, ohne dass der Baulastträger selbst über ausreichend qualifiziertes Personal zur Kontrolle bzw. Überprüfung der Ergebnisse verfügt, als rechtlich bedenklich anzusehen.

### **4 Bauwerksprüfung und Verkehrssicherungspflicht**

Nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte wird bezüglich der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht auf öffentlichen Straßen grundsätzlich nach den zivilrechtlichen Bestimmungen der §§ 823 ff. des BGB gehaftet. Die Länder können diese zivilrechtliche Haftung in eine Amtshaftung überführen.

Für den Fall des Einsturzes einer Brücke in Folge fehlerhafter Errichtung bzw. ungenügender Unterhaltung, wird ein Verschulden des Besitzers des Bauwerkes vermutet. Das führt dazu, dass sich die Beweislast umkehrt.

Eine Nichtbeachtung eines technischen Regelwerkes wie einer DIN-Norm führt nicht automatisch zu einer Verletzung der Verkehrssicherungspflicht. Wenn es sich bei dieser DIN-Norm aber um allgemein anerkannte Regeln der Technik handelt, gestaltet sich die Betrachtung schwieriger und der Baulastträger läuft Gefahr, seine Unschuld beweisen zu müssen.

Erfahrungen aus der Praxis und vor Gerichten zeigen immer wieder, dass nach Eintritt von Schadensfällen an Brücken die Dokumentation der durchgeführten Bauwerksprüfungen als außerordentlich wichtig eingestuft wird. Dabei ist aber zu beachten, dass sich aufgrund der stetigen Weiterentwicklung von Techniken zum frühzeitigen Erkennen von Schädigungen sich der Umfang und die Tiefe der notwendigen Prüfungen verändern können. So können heute z.B. mit Mittel der zerstörungsfreien Prüfungen (ZfP) und erweiterten Sensorik Schädigungen im Inneren von Konstruktionen frühzeitiger als früher erkannt werden. Diese verbesserten Möglichkeiten werden sich in Zukunft auch vor Gericht wieder spiegeln, wenn es um die Frage der Zumutbarkeit bestimmter Untersuchungen geht.



## 5 Zusammenfassung

Der steigende Verkehr in Kombination mit höherem Bauwerksalter, zunehmenden Lasten und weiteren, nicht direkt verkehrsbezogenen, Herausforderungen wie die Finanzkrise führen dazu, dass eine systematische Straßen- und damit Bauwerkserhaltung immer dringender wird. Dieses führt auch dazu, dass Priorisierungen vorgenommen werden müssen. Dafür ist es zwingend erforderlich möglichst zeitnah umfassende Informationen über den Zustand der Bauwerke zu erhalten. Diese helfen dem Baulastträger in haushälterischer Sicht, indem zukünftige Maßnahmen frühzeitig erkannt, die Kosten geringer gehalten und rechtzeitig eingeplant werden können.

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass die DIN 1076 als allgemein anerkannte Regel der Technik angesehen wird. Diese Tatsache kann entscheidende Bedeutung bei der juristischen Bewertung eines Schadensereignisses haben.

## 6 Referenzen

- [1] Bundeshaushaltsordnung in der Fassung 31.07.2009
- [2] Landeshaushaltsordnung NRW, Düsseldorf, in der Fassung 17.12.2009
- [3] Bundesfernstraßengesetz (FStrG), in der Fassung vom 31.07.2009
- [4] Maß, Wolfgang. Vortrag „Rechtliche Bedeutung der Bauwerksprüfung“ im Rahmen des Erfahrungsaustausch Brückenprüfung 2009 des VFIB, München, 2009
- [5] Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in der Fassung vom 13.03.2007
- [6] Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), in der Fassung vom 28.09.2009
- [7] Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG), in der Fassung vom 21.07.2010
- [8] DIN 1076, Beuth-Verlag, Berlin, 1999
- [9] Wikipedia ([www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de))
- [10] Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Bauwerksprüfungen gemäß DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF), Bergisch-Gladbach, 2007