

RECHT DER STÄDTE UND GEMEINDEN

Siegel/Troidl
Handbuch Straßenrecht

Straßenrecht

HANDBUCH

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thorsten Siegel

Freie Universität Berlin

Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht

Dr. Thomas Troidl

Rechtsanwalt, Regensburg

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

2025



Zitiervorschlag:
Siegel/Troidl StraßenR-HdB/Bearbeiter § 1 Rn. 1

beck.de

ISBN 978 3 406 81987 2

© 2025 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
info@beck.de
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza
Satz: Druckerei C.H.Beck Nördlingen
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen



chbeck.de/nachhaltig
produktsicherheit.beck.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

Dr. Sibylle Barth

Rechtsanwältin
Bremen

Dr. Ing Dirk Boenke

Bereichsleiter Verkehr & Umwelt STUVA e. V.
Köln

Armin H. Braun

Ass. jur GVV Kommunalversicherung
Köln

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M. (London)

Lehrstuhlinhaber
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge)

Rechtsanwalt
Berlin

Dr. Oskar Maria Geitel

Rechtsanwalt
Berlin

Prof. Dr. Annette Guckelberger

Lehrstuhlinhaberin
Universität des Saarlandes

Dr. Martin Jansen

Rechtsanwalt
Berlin

Simon Kase

Rechtsanwalt
Bremen

Dr. Lukas Knappe

Rechtsanwalt
Bonn

Stefan Kraus

Ltd. Ministerialrat
München

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

Dr. Boas Kümper

wissenschaftlicher Hauptreferent am Zentralinstitut für Raumplanung
Münster

Prof. Dr. Gerrit Manssen

Lehrstuhlinhaber
Universität Regensburg

Prof. Dr. Hans-Jürgen Muggenborg

Rechtsanwalt
Aachen

Franziska Pompejus

Rechtsanwältin
München

Dr. Dominik Römling

Rechtsanwalt
Berlin

Dr. Ronald M. Roos

Rechtsanwalt
Köln

Prof. Dr. Michael Sauthoff

Präsident des Oberverwaltungsgerichts a. D.
Greifswald

Prof. Dr. Thorsten Siegel

Lehrstuhlinhaber
Freie Universität Berlin

Dr. Jörg Spannemann

Regierungsdirektor
Lindau

Dr. Thomas Troidl

Rechtsanwalt
Regensburg

Dr. Wolfgang Würfel

Rechtsanwalt
München

Vorwort

Das Straßenrecht befindet sich derzeit im Umbruch. Schlagworte für diese Entwicklung sind etwa die Verkehrswende oder neue Mobilitätsformen. Vor diesem Hintergrund möchte dieses Handbuch einerseits die Grundstrukturen des Straßenrechts vermitteln, andererseits aktuelle Entwicklungen aufzeigen.

Dabei wird ein gemischt systematisch-chronologischer Aufbau gewählt. Eingeleitet wird das Buch von einem übergreifenden Abschnitt über Grundfragen des Straßenrechts unter Einbeziehung des Straßenverkehrsrechts. Im Anschluss werden die Planung von Straßen, das Vergaberecht bei der Errichtung von Straßen sowie der Bau und die Unterhaltung von Straßen behandelt. Nach einem Abschnitt zu den im Straßenrecht einschlägigen Materien des Umweltrechts folgen Kapitel zu neuen Nutzungsformen, zur Reinigung von Straßen, zur Finanzierung und Bewirtschaftung von Straßen sowie zur Haftung und Verantwortlichkeit für Straßen einschließlich versicherungsrechtlicher Fragen. Abgeschlossen wird das Handbuch mit einem Abschnitt zum Ende der Straße.

Dem Grundanliegen des Handbuchs entsprechend, werden jeweils aktuelle Aspekte in den Vordergrund gerückt. Zu diesen gehören etwa die Reichweite neuer Nutzungsformen, die Barrierefreiheit oder die Offenheit des Straßenrechts für die Belange des Umwelt- und Klimaschutzes. Zudem finden auch Themen im Schnittstellenbereich zum Privatrecht Eingang, nämlich das Versicherungsrecht, das private Baurecht sowie das Haftungsrecht. All diese Gebiete werden – ebenso wie die klassischen – jeweils von ausgewiesenen Expertinnen und Experten behandelt. Die zugehörigen Rechtsschutzfragen sind in die einzelnen Abschnitte integriert. Dem induktiven Ansatz des Handbuchs folgend, erleichtern zahlreiche Handlungsempfehlungen und Praxistipps, anschauliche Übersichten und Checklisten sowie gängige Formulare und Muster die Umsetzung in die Praxis.

Das Handbuch erscheint in der neuen Reihe „Recht der Städte und Gemeinden“ des Verlags C.H.Beck. Mit dieser Reihe sollen neben Juristinnen und Juristen sowie Dipl. Verwaltungswirtinnen und Dipl. Verwaltungswirten in den Städten, Gemeinden und Kommunalunternehmen vor allem auch die stark wachsende Zahl der in diesem Bereich beratenden Rechtsanwaltskanzleien angesprochen werden. Zudem stehen auch die in Stadtplanungs-, Architektur- und Ingenieurbüros beschäftigten Praktiker sowie kommunale Mandatsträger und die Justiz im Fokus der Handbücher. Die Handbücher zeichnen sich u.a. durch ihre Praxisorientierung und bundesländerübergreifende Ausrichtung aus. Die Anzahl der in dieser Reihe erscheinenden Handbücher wird stetig und sukzessive anwachsen. Inhaltlich widmet sich die Reihe aktuellen und immer komplexer werdenden Problemstellungen, die die kommunalen Akteure und auch die in diesem Bereich beratenden Berufsträger vor immense Herausforderungen stellt.

Seitens des Verlags C.H.Beck danken die Herausgeber Herrn RA Dr. Rolf-Georg Müller, der leider viel zu früh verstorben ist, und Herrn RA Till Börner für die sorgfältige und engagierte Koordinierung des Werks. Besonderer Dank gebührt Herrn Nuan Jaster und Frau Effi Pia Johnson, beide Freie Universität Berlin, für die gründliche redaktionelle Betreuung des Handbuchs.

Berlin/Regensburg, im November 2024

Prof. Dr. Thorsten Siegel

Dr. Thomas Troidl

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter	V
Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXVII
§ 1 Grundfragen des Straßenrechts	1
A. Einführung	6
I. Das Straßenrecht als Basisrechtsgebiet	6
II. Begriffe des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts	6
III. Struktur des Abschnitts	6
B. Rahmenbedingungen	7
I. Gesetzgebungskompetenzen	7
II. Verwaltungskompetenzen	13
III. Grundrechte	14
IV. Verhältnis zu angrenzenden Rechtsgebieten	16
C. Straßen als öffentliche Sachen	19
I. Wesen des öffentlich-rechtlichen Status	20
II. Einteilung der Straßen	24
III. Entstehung des öffentlich-rechtlichen Status einer Straße	24
IV. Einziehung/Entwidmung	28
V. Teileinziehung/Teilentwidmung	29
VI. Die Rechtsfigur der „unvordenklichen Verjährung“	30
VII. Straßen ohne Widmung	30
VIII. Kreuzungsrecht	32
D. Das Verhältnis des Straßenrechts zum Straßenverkehrsrecht	35
I. Der Vorbehalt des Straßenrechts	35
II. Der Vorrang des Straßenverkehrsrechts	35
III. Einzelfälle	36
E. Das straßenrechtliche Nutzungsregime	38
I. Allgemeines	38
II. Der Gemeingebrauch	39
III. Der Anliegergebrauch	43
IV. Die Sondernutzung	46
F. Rechtsschutz im Straßenrecht	54
I. Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem öffentlichen Status einer Straße	55
II. Klagen im Zusammenhang mit dem Gemeingebrauch	58
III. Klagen im Zusammenhang mit der Sondernutzung	59
IV. Verbandsklage	61
G. Straßenverkehrsrecht	67
I. Wesen	67
II. Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden	69
III. Erlaubnisse nach § 29 Abs. 2 und 3 StVO	69
IV. Verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO	72
H. Fazit und Ausblick	87
I. Aktuelle Herausforderungen	87
II. Mobilitätspläne auf kommunaler Ebene	87

III. Normative Steuerung	88
IV. Ausblick: Erfordernis einer „Zangenstrategie“	90
I. Handlungsempfehlungen/Checklisten	91
I. Checkliste Widmung	91
II. Checkliste Sondernutzungserlaubnis	91
§ 2 Die Planung von Straßen	93
A. Bauleitplanungsrecht	95
I. Einführung	96
II. Rechts- und Planungsgrundlagen	96
III. Zuständigkeiten	98
IV. Form	98
V. Verfahren	100
VI. Materiell-rechtliche Anforderungen	104
VII. Zulässige Planungsinhalte	108
VIII. Relevante Themen der Abwägung	117
IX. Straßenverkehrsrechtliche Anforderungen	124
X. Zweckbestimmung/Widmung/Straßenklasse	124
XI. Plansicherungsinstrumente Zurückstellung und Veränderungssperre	124
XII. Städtebaulicher Verträge	125
XIII. Fehlerfolgen	126
XIV. Rechtsschutz	126
XV. Folgen der Planung: Gestattungswirkung/Enteignung und Zwangsbelastung/Grundstücksneuordnung/Vorkaufsrechte	128
XVI. Hinweise für die Praxis	128
B. Fachplanungsrecht (insbesondere Planfeststellung)	130
I. Einführung	132
II. Rechtsgrundlagen und Verfahrensarten	133
III. Fachplanung im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens	143
IV. Planfeststellungsverfahren und Planfeststellungsbeschluss	152
V. Rechtliche Vorgänge im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren	191
§ 3 Vergaberecht bei der Errichtung von Straßen	199
A. Einführung, Aufbau und Struktur des Vergaberechts, Abgrenzung nach kommunaler Zuständigkeit „Straße“	200
B. Anwendungsbereich, Ausnahme „Inhouse-Vergabe“	204
I. Öffentlicher Auftraggeber	204
II. Öffentlicher Auftrag	204
III. Überschreiten des Schwellenwertes	204
IV. Ausnahmetatbestand Inhouse-Vergabe	205
C. Sondermaterie „Zuwendungsvergaberecht“ und Rückforderungsrisiko „Auflagenverstoß“	206
D. Vergabeorganisation (Zentrale Vergabestelle, Dienstanweisung Vergabe, Formulare, E-Vergabemanagement)	210
E. Vergabepaxis: Planung, Errichtung und Änderung der Straße	212
I. Marktumfeld/Besonderheiten „Straßen- und Brückenbau“	212
II. Vergabe von Planungsleistungen	212
III. Vergabe von Bauleistungen	220
F. Rechtsschutz	231
I. Primärrechtsschutz („vor dem Zuschlag“) im Oberschwellenbereich	232
II. Primärrechtsschutz („vor dem Zuschlag“) im Unterschwellenbereich (Länder)	233
III. Sekundärrechtsschutz (Schadensersatz) vor den Zivilgerichten	234
G. Hinweise für die Praxis (Check-Liste „Beschaffungsvorgang“)	235

§ 4 Bau und Unterhaltung der Straße	237
A. Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen	244
I. Straßenbaulast und Anschlussfragen	244
II. Stellplatzrecht	274
III. Barrierefreiheit	284
IV. Denkmalschutzrecht	305
B. Kooperation mit Privaten und (anderen) Kommunen	318
I. Institutioneller Gesetzesvorbehalt	318
II. Sonderbaulasten	319
III. Regelungen in den Landesstraßengesetzen zur Übertragung der Straßenbaulast	320
IV. Übertragung der Straßenbaulast auf Private	321
C. Bauliche Realisierung: Planungs-, Bau- und Lieferleistungen	324
I. Einleitung	324
II. Vertragsgrundlagen	326
III. Planungs- und Bauvorbereitungsphase	365
IV. Bauausführungsphase	380
V. Betriebsphase	400
D. Versicherungsrechtliche Absicherung	403
I. Einleitung	403
II. Bauleistungsversicherung	404
III. Montageversicherung	416
IV. Haftpflichtversicherung	417
§ 5 Straßen und Umweltrecht	427
A. Naturschutzrecht	429
I. Einführung und Grundlagen	430
II. Ziele des Naturschutzrechts	431
III. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	432
IV. FFH-Verträglichkeitsprüfung	441
V. Artenschutzrecht	444
VI. Besonderer Gebietsschutz, §§ 20 ff. BNatSchG	449
VII. Rechtsschutzverfahren	451
VIII. Hinweise für die Praxis	453
IX. Ausblick	453
B. Klimaschutzrecht	454
I. Einführung	454
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe infolge des Klima-Beschlusses des BVerfG	455
III. Klimaschutz in der Straßenplanung	456
IV. Klimaschutz durch Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht	461
V. Rechtsschutz	465
VI. Hinweise für die Praxis und Ausblick	469
C. Immissionsschutz bei Straßen	469
I. Lärm als Umweltproblem	470
II. Rechtsgrundlagen des Lärmschutzes	470
III. Gewerbelärm, Immissions(richt)werte und Abgrenzung zum Verkehrslärm	472
IV. Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)	474
V. Gesamtlärbetrachtung	475
VI. Schutz vor Straßenlärm	477
VII. Schutz vor Lichtimmissionen (Straßenbeleuchtung, Signalanlagen)	485
VIII. Schutz vor Umweltschadstoffen	487

IX. Klimaschutz im Straßenrecht	488
X. Rechtsschutz	489
D. Wasserrecht	491
I. Einführung	492
II. Das Konfliktpotenzial von Straßenbau und Wasserwirtschaft	492
III. Die wasserrechtliche Benutzungsordnung im Zusammenhang mit dem Bau, dem Betrieb und der Unterhaltung von Straßen	493
IV. Gewässerausbauten im Rahmen des Straßenbaus	498
V. Prägung des wasserrechtlichen Anforderungsprofils durch die Wasserrahmenrichtlinie	499
VI. Die Bewirtschaftungsziele als Maßstab für die Vorhabenzulassung ...	502
VII. Die Modifikation bestehender wasserrechtlicher Zulassungen im Zusammenhang mit dem Straßenbau	506
VIII. Die Bedeutung der wasserwirtschaftlichen Planung für den Straßenbau	506
IX. Wasserschutzgebiete und Straßenbau	507
X. Rechtsschutz	508
E. Bodenschutz und Altlastenrecht	509
I. Bodenschutz als Umweltthema	509
II. Bodenschutz beim Straßenbau	510
III. Bodenschutzregelungen im Überblick (BBodSchG, BBodSchV, USchadG)	511
IV. Das BBodSchG	513
V. Maßnahmen nach Entdeckung der Bodenkontamination	519
VI. Die Verantwortlichen für schädliche Bodenveränderungen und Altlasten	527
VII. Der Ausgleichsanspruch unter mehreren Störern (§ 24 Abs. 2 BBodSchG)	540
§ 6 Nutzung der Straße für neue Mobilitätsformen	543
A. Einleitung	546
B. Shared Mobility	547
I. Begriff und Formen der Shared Mobility	547
II. Carsharing	550
III. Bikesharing im öffentlichen Straßenraum	577
IV. E-Tretroller-Vermietung im öffentlichen Straßenraum	582
C. E-Mobilität: Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum	587
I. Ladeinfrastruktur in der Aufgabenverantwortung der Gemeinden ...	588
II. Begriffe und Akteure	590
III. Nutzung des öffentlichen Straßenraums durch Ladeinfrastruktur ...	594
IV. Bewältigung von Verteilungskonflikten und Sicherstellung öffentlicher Ladeinfrastruktur	603
D. Auswahl- und Vergabeverfahren bei Sondernutzungen für neue Mobilitätsformen	608
I. Einleitung	608
II. Abgrenzung Sondernutzungserlaubnis, Dienstleistungskonzession, Öffentlicher Auftrag	609
III. Straßenrechtliches Auswahlverfahren außerhalb von Beschaffungsvorgängen	618
IV. Anwendbares Vergaberecht bei Beschaffungsvorgang	623
V. Kombination der straßenrechtlichen und vergaberechtlichen Verfahren	625
E. Rechtsschutz	629
I. Rechtsschutz in Verteilungskonflikten	629
II. Sonstige Rechtsschutzfragen	632

§ 7 Reinigung von Straßen	635
A. Rechtsgrundlagen	636
B. Polizeiliche Reinigung und Winterdienst von Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage	637
I. Pflichten der Gemeinde	637
II. Übertragung auf Anlieger	644
III. Straßenreinigungssatzung	647
IV. Straßenreinigungsgebühren	647
C. Reinigung und Winterdienst von Straßen außerhalb der geschlossenen Ortslage	649
I. Gesetzliche Regelung	649
II. Inhalt der Verkehrssicherungspflicht	649
D. Straßenreinigung als kommunale Einrichtung	650
I. Freiwillige Reinigung weiterer Straßen durch die Gemeinde	650
II. Anschluss- und Benutzungszwang	651
E. Durchführung der Reinigung	651
F. Übermäßige Verunreinigung	652
I. Straßenrechtliche Beseitigungspflicht	652
II. Verkehrsrechtliche Beseitigungspflicht	653
III. Beseitigungspflicht nach Abfallrecht und Bodenschutzrecht	654
IV. Maßnahmen der Feuerwehr	654
V. Maßnahmen der Vollzugspolizei	655
VI. Aufwendungsersatz	655
G. Reinigung anderer Bestandteile öffentlicher Verkehrsanlagen	657
I. Abfallbehälter	657
II. Straßenentwässerung, Sinkkästen	657
H. Ausblick	658
§ 8 Finanzierung und Bewirtschaftung von Straßen	661
A. Einführung	663
B. Beiträge	663
I. Erschließungs- und Ausbaubeiträge	663
II. Erschließungsbeiträge	664
III. Ausbaubeiträge nach den KAG der Länder	672
IV. Vorausleitung, Kostenspaltung, Ablösevereinbarung	677
V. Zeitlicher Rahmen für die Beitragserhebung	678
C. Unmittelbare Erstattungsansprüche	680
I. Einführung	680
II. Besondere Wegebeiträge	680
III. Entgelt für übermäßigen Gemeingebrauch und Sondernutzung	680
D. Abgaben für Nutzung	682
I. Gemeingebrauch	682
II. Sondernutzungsgebühr	684
III. Leitungen	684
IV. Parken	685
E. Alternative Finanzierungsmodelle	686
I. Kauf-, Pacht- und Erbbaurechtsvertrag	686
II. Städtebauliche Verträge	686
III. Public Private Partnership (PPP)	689
F. Ausgleichsansprüche zwischen Baulastträgern	691
I. Grundlagen	691
II. Ersatzstraße	691
III. Umleitung	691

IV. Ausgleich zwischen Gemeinden	692
V. Kreuzungen	692
G. Allgemeine Finanzierungsinstrumente	692
I. Steuern: Zweckbindung der Mineralöl (Energie)-Steuer	692
II. Finanzierungsgesetze	693
§ 9 Haftung und Verantwortlichkeit für Straßen, insbesondere Straßenverkehrs- sicherungspflicht	695
A. Einführung	696
I. Begriff der Verkehrssicherungspflicht	696
II. Organisation im Interesse der Schadenverhütung	697
III. Dokumentation von Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen	700
IV. Maßnahmen zur Schadenverhütung nach Unfall	700
B. Öffentlich-rechtliche Haftung bei Straßen	700
I. Rechtsgrundlagen	700
II. Abgrenzung zu privaten Verkehrssicherungspflichten	701
III. Amtshaftungsanspruch	701
IV. Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten	702
V. Inhalt, Umfang und Grenzen der Straßenverkehrssicherungspflicht ..	703
VI. Haftungsrechtliche Aspekte bei der Übertragung der Straßenverkehrssicherungspflicht auf Dritte	705
VII. Einzelbereiche	706
C. Privatrechtliche Haftung bei öffentlichen Straßen	732
I. Rechtsgrundlagen	732
II. Abgrenzung zu öffentlich-rechtlichen Verkehrssicherungspflichten .	733
III. Inhalt, Umfang und Grenzen privatrechtlicher Verkehrssicherungspflichten	733
IV. Einzelbereiche	733
D. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	740
I. Fahrlässige Körperverletzung und Tötung mangels Verkehrssicherung	740
II. Umweltstraftaten	741
E. Haftpflichtversicherungsschutz	741
F. Formulare und Checklisten	742
I. BADK-Musterdienstanweisung zur Kontrolle der Straßen, Wege und Plätze	742
II. Muster eines Kontrollplans	744
III. Musterdienstanweisung für Baumkontrollen zur Überprüfung der Verkehrssicherheit	744
IV. BADK-Muster einer Vereinbarung über die Ausweisung eines (überregionalen) Rad- oder Wanderweges	748
§ 10 Das Ende der Straße	751
A. Einführung (Überblick)	754
B. Grundlagen	754
I. Straßen als öffentliche Sachen	754
II. Vom status zum exitus: Aufhebung der öffentlichen Straße	755
C. Spezifische Fragen zu Rückbau und Beseitigung	755
I. Entwidmung und Einziehung	755
II. Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO	775
III. Vergaberecht	777
IV. Privates Baurecht	778
V. Bodenschutz- und Altlastenrecht	778
VI. Kreislaufwirtschaftsrecht (nicht nur Abfallrecht)	782

D. Rechtsschutzfragen	787
I. Anfechtungsklage gegen Einziehung (Entwidmung)	787
II. Klage auf Beseitigung der Widmung	792
III. Verpflichtungsklage auf tatsächliche Maßnahmen	798
IV. Normenkontrollantrag gegen Bebauungsplan	799
E. Hinweise für die Praxis (Übersichten und Formulare)	801
I. Straßenverzeichnis	801
II. Altlastenkataster der Länder online (1.12.24)	804
F. Ausblick	806
I. Umgang mit (pechhaltigem) Straßenaufbruch	806
II. Entsiegelung als klimapolitisches Ziel	807
Stichwortverzeichnis	809