



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Brückenerhaltung im Bundesstraßennetz

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 3 - 0000916

28. Februar 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
2	Grundlagen	6
2.1	Alter und Zustand der Bundesstraßenbrücken	7
2.2	Erhaltungsbedarf in westdeutschen Flächenländern	10
2.3	Geplante und tatsächliche Ausgaben	13
3	Vor welchen Herausforderungen stehen die Länder?	15
4	Was haben das BMDV und die Länder bisher unternommen?	16
5	Würdigung	17
6	Stellungnahme des BMDV	19
7	Abschließende Würdigung	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BAST *Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen*

BK *Brückenklasse*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

D

DEGES *Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH*

DIN *Deutsches Institut für Normung*

L

Länder *Straßenbauverwaltungen der Länder*

R

RPE-ING *Richtlinie für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken*

T

TLI *Traglastindex*

Z

ZN *Zustandsnote*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Länder) verwalten im Auftrag des Bundes die Bundesstraßen in sogenannter Auftragsverwaltung (Ausnahmen: Berlin, Bremen, Hamburg). Die Leistungsfähigkeit des Bundesstraßennetzes hängt in erheblichem Maße von der Qualität der Brücken ab. Die Altersstruktur und die starke Beanspruchung der Brücken durch den in den letzten Jahrzehnten überproportionalen Anstieg des Schwer- und Güterverkehrs erfordern aktuell und künftig eine Vielzahl von Brückenerneuerungen oder -verstärkungen. Mehr als die Hälfte der Teilbauwerke in den westdeutschen Flächenländern wurde vor dem Jahr 1986 und somit vor größeren Änderungen in der Brückenbemessung erbaut. Diese Brücken sind oftmals statisch-konstruktiv unterdimensioniert. Dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und den Ländern ist dies bekannt.

Anders als bei den Bundesautobahnen gibt das BMDV den Ländern nicht vor, in welchem Zeitraum sie die Brücken modernisieren sollten. Die tatsächlichen von den Ländern für die Brückenerhaltung in den letzten Jahren ausgegebenen Bundesmittel spiegelten aber diese Dringlichkeit nicht wider. In den Jahren 2019 bis 2023 lagen die von den Ländern gemeldeten Ist-Ausgaben maximal bei der Hälfte der geplanten Ausgaben einschließlich Berücksichtigung der Baupreissteigerungen. Bei gleichbleibenden Ansätzen schmilzt der Umfang der Bautätigkeit faktisch Jahr für Jahr inflationsbedingt ab. Aktuell ist weder geplant noch absehbar, wann sich die Brücken von Bundesstraßen wieder in einem zumindest weitgehend befriedigenden Zustand befinden werden. Angesichts einer in den letzten Jahren bereits aufgelaufenen „Bugwelle“ an zu bearbeitenden Brücken wird sich das Problem weiter verschärfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Strategie für die Brückenerhaltung bei den westdeutschen Flächenländern erhoben. Nach seiner Einschätzung kommen die Arbeiten nur schleppend voran, obwohl sich die Länder um Fortschritte bemühen. Viele Länder verweisen darauf, dass sie ihre Leistungen in der Brückenerhaltung nur dann steigern können, wenn ihnen für diese Aufgabe mehr Personal zur Verfügung steht. Die bisher vom BMDV und den Ländern ergriffenen Maßnahmen konnten noch keine ausreichende Wirkung erzielen. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang die aus seiner Sicht zu passive Rolle des BMDV kritisiert. Es überlässt die Planung allein den Ländern und nimmt deren Probleme weitgehend lediglich zur Kenntnis.

Der Bundesrechnungshof bestreitet dabei nicht, dass es Aufgabe der Länder ist, das Bundesstraßennetz zu erhalten und das dazu notwendige Personal zu rekrutieren. Dessen ungeachtet hat das BMDV die Fachaufsicht, die es zum Handeln zwingt, wenn die Länder der Brückenerhaltung nicht oder nicht in ausreichendem Maße nachkommen. Letztendlich steht es in der Verantwortung des BMDV, den Erhalt eines sicheren und verfügbaren Bundesstraßennetzes zu gewährleisten. Die Probleme sind dem BMDV bekannt, gleichwohl fehlen überzeugende Lösungsansätze.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV daher aufgefordert, parallel zum Vorgehen bei den Bundesautobahnen, auch den Ländern für die Brückenmodernisierung an Bundesstraßen Vorgaben bezüglich Zeit und Mengen zu machen. Dazu gehört es auch, Umsetzung und Zielerreichung zu kontrollieren und bei Bedarf einzufordern. In letzter Konsequenz muss das BMDV bei Abweichungen von den Zielvorgaben den Ländern Weisungen erteilen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV darüber hinaus empfohlen, zu prüfen, inwieweit es die Länder weitergehend unterstützen kann. Er hält es für notwendig, auch unpopuläre Maßnahmen in Betracht zu ziehen. Dazu gehört auch die Überlegung, im Bundesverkehrswegeplan vorgesehene Maßnahmen an Bundesstraßen zurückzustellen. Durch weniger Neu-, Um- und Ausbauten an Bundesstraßen könnten die Länder zumindest teilweise ihre Kapazitäten und die der Vertragspartner vorübergehend auf die für ein leistungsfähiges Straßennetz unerlässliche Brückenerhaltung konzentrieren. Die Wirkung von Neu-, Um- und Ausbau ist ohnehin fraglich, wenn zeitgleich die durchgängige Befahrbarkeit des bereits vorhandenen Bundesstraßennetzes nicht sichergestellt werden kann. Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, den im Bundesverkehrswegeplan und im Haushalt vorgegebenen Programmsatz „Erhalt und Ersatz vor Aus- und Neubau“ konsequenter umzusetzen.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine Vielzahl von Brückenmodernisierungen aktuell und künftig erforderlich werden. Die Länder hätten dafür eigene Ziele und Strategien entwickelt, die sich an den Zielstellungen des Bundes orientierten. Aufgrund historisch bedingter Unterschiede im Bauwerksbestand der Länder und aufgrund deutlich geringerer Verkehrsbelastungen auf Bundesstraßen im Vergleich zu Bundesautobahnen hält es ein individualisiertes Vorgehen der Länder bei der Brückenmodernisierung der Bundesstraßen für zielführend. Auch habe sich der Zustand des Brückenbestandes in fast allen Ländern in den letzten Jahren trendartig verbessert. Ein „Zurückstellen“ von Maßnahmen des Bedarfsplans hat das BMDV als nicht vertretbar zurückgewiesen. Es wolle jedoch die Brückenmodernisierung deutlicher in den Fokus rücken. Hierzu werde das BMDV noch mehr auf eine fokussierte Umsetzung der Brückenmodernisierung bei den Ländern drängen.

Das BMDV nennt selbst keine neuen konkreten Ansätze, mit denen es die vom Bundesrechnungshof dargelegten Defizite abmildern könnte. Es bleibt unverändert bei seiner bisherigen Strategie. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlungen. Das BMDV sollte den Ländern Zielvorgaben machen, um eine Stagnation bei der Brückenmodernisierung oder gar eine weitere Verschlechterung des Bestands zu verhindern. Wo diese Ziele nicht erreichbar sind, wäre gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob ggf. auch ein Zurückstellen von im Bundesverkehrswegeplan vorgesehene Maßnahmen an Bundesstraßen zugunsten der Brückenmodernisierung möglich ist.

1 Vorbemerkungen

Die Leistungsfähigkeit des Bundesstraßennetzes hängt in erheblichem Maße auch von der Qualität der Brücken ab. Die Altersstruktur und die starke Beanspruchung der Brücken durch den in den letzten Jahrzehnten überproportionalen Anstieg des Schwer- und Güterverkehrs erfordern aktuell und künftig eine Vielzahl von Brückenerneuerungen oder -verstärkungen (Brückenmodernisierungen).

Um dieser Herausforderung gerecht zu werden und die Leistungsfähigkeit des Bundesstraßennetzes zu erhalten, hat das BMDV in den letzten Jahren u. a. neue Steuerungsparameter entwickelt sowie Richtlinien und Leitfäden für die strategische Brückenerhaltung herausgegeben. Gleichzeitig beabsichtigt es, die Mittel für Brücken zu erhöhen und Planungs- und Genehmigungsprozesse zu beschleunigen.¹

Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, zu prüfen, welche Herausforderungen zur Bewältigung der Brückenerhaltung für das BMDV und die Länder weiterhin bestehen.² Der Bericht enthält die Prüfungsergebnisse bis Oktober 2024. Das BMDV erhielt Gelegenheit, zum Entwurf des Berichtes Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 Grundlagen

Die Richtlinie für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING) systematisiert und vereinheitlicht die Erhaltungsplanung von Ingenieurbauwerken nach DIN 1076. Sie umfasst Regelungen zu Erhaltungsmaßnahmen der Instandsetzung und der Modernisierung, letztere aufgeteilt in Verstärkung, Teilerneuerung und Ersatzneubau (vergleiche Abbildung 1). Des Weiteren führte das BMDV den Leitfaden zur Prüfung von Instandsetzungs- und Ertüchtigungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (Abgrenzung Ersatzneubau) ein. Diese gibt Entscheidungshilfen zwischen Instandsetzung, Ertüchtigung und einem Ersatzneubau.

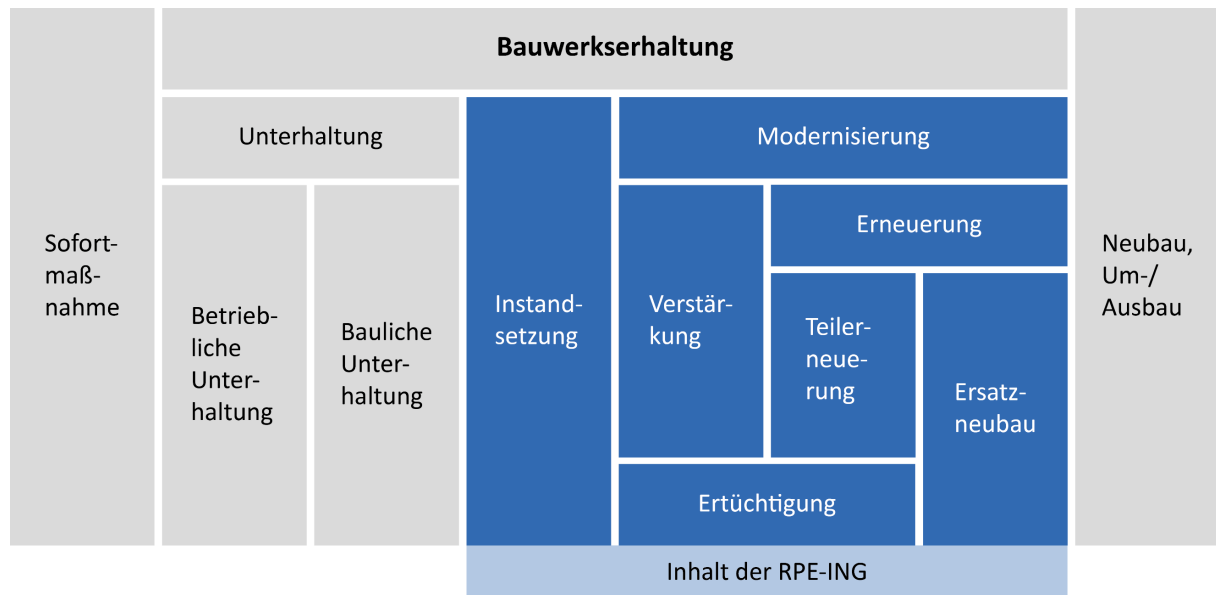
¹ Siehe u. a. Bericht des BMDV „Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022.

² Vergleiche auch Bericht an das BMDV nach § 88 Absatz 2 BHO „[Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken](#)“ mit Gz.: V 4 - 0002050 vom 9. Januar 2024.

Abbildung 1

Bauwerkserhaltung nach RPE-ING

Die Richtlinie für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING) umfasst Regelungen zur Bauwerkserhaltung, wobei in dieser nur die Instandsetzung und die Modernisierung behandelt wird.



Grafik: Bundesrechnungshof; Quelle: RPE-ING, Bild 1.

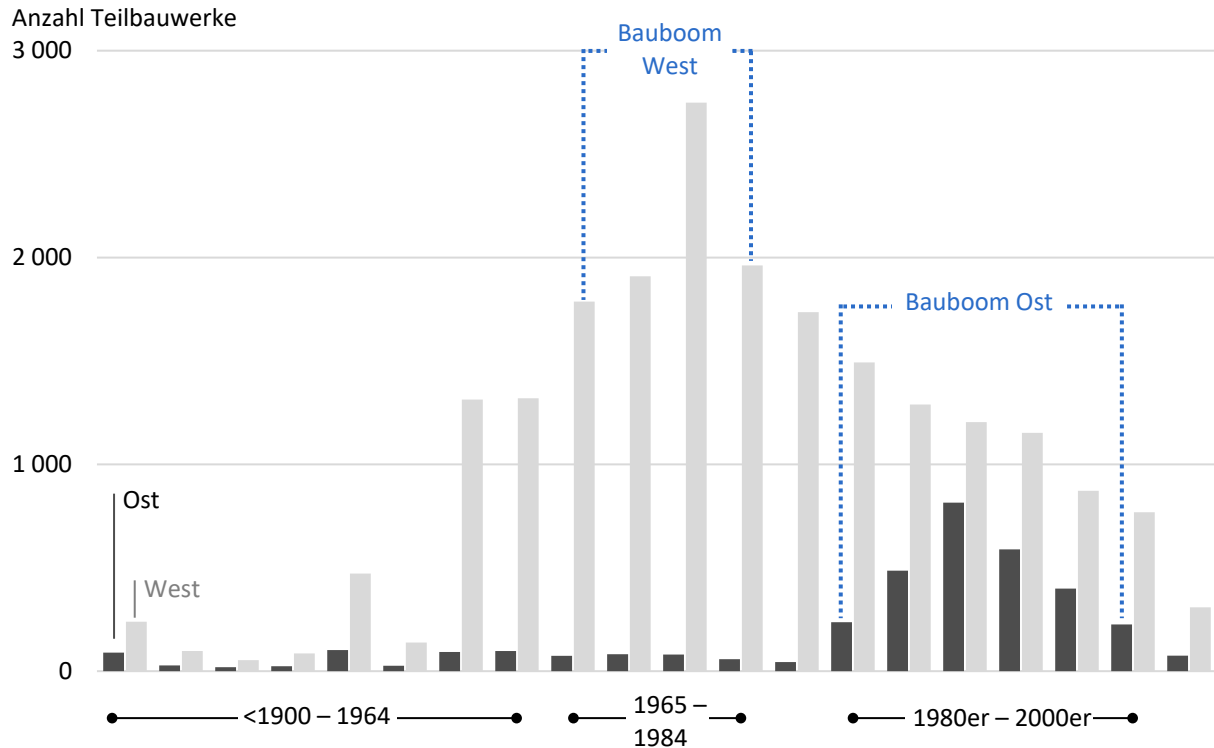
2.1 Alter und Zustand der Bundesstraßenbrücken

An deutschen Bundesstraßen befinden sich etwa 24 540 Teilbauwerke. Die Teilbauwerke sind in Westdeutschland durchschnittlich 45 Jahre alt und in Ostdeutschland 35 Jahre alt (vergleiche Abbildung 2). Aufgrund des insgesamt jüngeren Brückenalters und der vergleichsweise geringen Anzahl an zu modernisierenden Teilbauwerken in Ostdeutschland, erfolgte die weitere Auswertung der Altersstruktur nur für Westdeutschland.

Abbildung 2

Altersstruktur der Teilbauwerke im Bundesstraßennetz

Zwischen den Jahren 1965 bis 1984 entstand eine große Anzahl von Teilbauwerken in Westdeutschland. Mitte der 1990er-Jahre bis in die 2000er-Jahre wurde eine Vielzahl der Brücken in Ostdeutschland gebaut.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen (BASt).

Mehr als die Hälfte der Teilbauwerke in Westdeutschland wurde vor dem Jahr 1986 und somit vor größeren Änderungen in der Brückenbemessung erbaut.³ So wurden beispielsweise im Jahr 1986 die neuen Brückenklassen (BK) 60/30 und 30/30 eingeführt. Neben der Erhöhung der Einwirkung wurde auch der Widerstand der Brücken selbst angepasst. So ist seit dem Jahr 1985 schlaffe Bewehrung⁴ in Spannbetonbrücken in größerem Umfang einzubauen, aber auch Beeinflussungen wie durch Temperatur werden stärker bei der Bemessung eines Teilbauwerks berücksichtigt. Aufgrund der Zunahme des Schwerverkehrs in den letzten Jahrzehnten und ihres Alters sind insbesondere Teilbauwerke mit Baujahr vor 1985 statisch-konstruktiv unterdimensioniert. Hierdurch kann sich u. a. die Nutzungsdauer eines Bauwerkes verkürzen. Ebenso können vermehrt Schäden am Teilbauwerk auftreten.

Gemäß DIN 1076 ist alle drei Jahre eine handnahe Bauwerksprüfung⁵ an den Teilbauwerken durchzuführen. Hierbei werden vorhandene Schäden am Bauwerk dokumentiert und ihr Einfluss auf die Kategorien Dauerhaftigkeit, Standsicherheit und Verkehrssicherheit bewertet.

³ 12 664 von 20 947 Teilbauwerken in Westdeutschland.

⁴ Baustahl der in das Bauteil eingebaut wird, ohne dass dieser vorgespannt wird.

⁵ Bei einer handnahen Prüfung wird die Prüfung so nah an der Brücke durchgeführt, dass die Bauteile angefasst werden können.

Je schwerer der Schaden und damit auch die Beeinträchtigung der Kategorien, umso schlechter ist die Zustandsnote (ZN). Gemäß RPE-ING soll eine mittlere Zustandsnote von 2,0 bis 2,4 über alle Teilbauwerke angestrebt werden. Eine Zustandsnote > 3,0 darf maximal 10 % der Gesamtbrückenfläche ausmachen. Schlechter als 3,5 darf maximal 1 % der Gesamtbrückenfläche sein. Der Bundesrechnungshof wertete die Zustandsnotenverteilung der 20 947 Teilbauwerke aus. So hat er nach Anzahl und Fläche die jeweiligen Zustandsnotenbereiche betrachtet (Tabelle 1). Hierbei fällt auf, dass gerade größere Brücken schlechte Zustandsnoten aufweisen. Über 40 % der Brückenfläche an Bundesstraßen weisen kein mindestens befriedigendes Qualitätsniveau auf.⁶

Tabelle 1

Übersicht Zustandsnotenverteilung in Westdeutschland

Zustandsnote ^a	Anzahl	Fläche	Durchschnittliche Brückenfläche	Verteilung ^b
		<i>in m²</i>	<i>in m²</i>	<i>in %</i>
1.0 bis 1.4	1 927	384 150	199	4,23
1.5 bis 1.9	3 731	963 570	258	10,61
2.0 bis 2.4	10 173	3 864 627	380	42,53
2.5 bis 2.9	4 372	2 869 415	656	31,58
3.0 bis 3.4	664	894 395	1 347	9,84
3.5 bis 4.0	80	109 741	1 372	1,21
Summe	20 947	9 085 898	-	-

Erläuterung:

^a 1,0 bis 1,4: sehr guter Bauwerkszustand; 1,5 bis 1,9 guter Bauwerkszustand; 2,0 bis 2,4 befriedigender Bauwerkszustand; 2,5 bis 2,9 noch ausreichender Bauwerkszustand; 3,0 bis 3,4 nicht ausreichender Bauwerkszustand; 3,5 bis 4,0 ungenügender Bauwerkszustand.

^b Prozentuale Zustandsnotenverteilung bezogen auf die Brückenfläche.

Quelle: BAST.

Mit dem in der Bauwerksprüfung ermittelten baulichen Zustand können die Straßenbauverwaltungen Erhaltungsmaßnahmen gezielter planen. Da mittels der Zustandsnote die Tragfähigkeit nur bedingt zu beurteilen ist, führte das BMDV im Jahr 2020 den Traglastindex (TLI) ein. Mit diesem wird in erster Linie angegeben, wie groß die Abweichung zwischen dem Zielastniveau und dem vorhandenen Lastniveau ist. Der TLI unterteilt sich in fünf Stufen (I bis V). Mit einem TLI von I entspricht das aktuelle Lastniveau auch dem Ziellastniveau. Dem gegenüber bestehen bei einem TLI von V die größten Abweichungen zum Ziellastniveau. Neben den Tragfähigkeitsdefiziten sind Teilbauwerke auch aufgrund des verwendeten Materials oder der Konstruktion einem höheren TLI zuzuordnen.⁷ Auch sind von einem hohen TLI hauptsächlich Teilbauwerke betroffen, die vor dem Jahr 1985 gebaut wurden. Der

⁶ Zustandsnoten von 2,5 bis 4,0 entsprechen 42,6 %.

⁷ Beispielsweise Spannbetonbrücken bis Baujahr 1966 mit Einzelstützweiten über 20 m.

Bundesrechnungshof hat die Traglastindexverteilung nach Anzahl und Fläche ausgewertet (Tabelle 2). Wie bei der Zustandsnotenverteilung weisen eher große Teilbauwerke einen hohen TLI auf. Dies liegt u. a. daran, dass größeren Stützweiten automatisch ein höherer TLI zugeordnet wird.⁸ Bei Teilbauwerken ohne TLI handelt es sich in vielen Fällen um Geh- oder Radwegbrücken über Bundesstraßen.

Tabelle 2

Übersicht Traglastindexverteilung in Westdeutschland

Traglastindex	Anzahl	Fläche	Durchschnittliche Brückenfläche
		<i>in m²</i>	<i>in m²</i>
TLI I	4 106	1 891 386	461
TLI II	9 102	3 062 292	336
TLI III	2 979	1 610 296	541
TLI IV	745	679 840	913
TLI V	661	929 834	1 380
Ohne TLI	3 354	929 834	

Quelle: BASt.

In seinem Bericht „Brücken an Bundesfernstraßen – Bilanz und Ausblick“ (Brückenbericht) ermittelte das BMDV die Anzahl der prioritär zu modernisierenden Teilbauwerke an Bundesstraßen. Hierzu berücksichtigte es alle Teilbauwerke mit einem TLI $\geq$ IV. Von den vielen Änderungen bei der Bemessung von Brücken im Jahr 1985 sei etwa die Hälfte aller Teilbauwerke mit einem TLI von III betroffen und somit ebenfalls vordringlich zu modernisieren. Des Weiteren berücksichtigte es noch etwa 100 Teilbauwerke mit einem guten TLI aber einer schlechten Zustandsnote von $\geq 3,5$. Insgesamt ermittelte das BMDV anhand der Zustandsnote und dem TLI 3030 zu modernisierende Teilbauwerke an Bundesstraßen. Im Gegensatz zu den Bundesautobahnen leitete das BMDV daraus keine konkreten Ziele für die Bundesstraßen ab. Somit existieren neben den Regelungen der RPE-ING als Rahmenregelwerk keine Vorgaben des BMDV, in welchem Zeitraum die Länder diese Teilbauwerke modernisieren sollen oder wie viel Brückenfläche pro Jahr zu modernisieren ist.

2.2 Erhaltungsbedarf in westdeutschen Flächenländern

Der Bundesrechnungshof schätzte auf Basis der Bauwerksdaten der BASt den Modernisierungsbedarf für Westdeutschland ab. Hierzu hat er verschiedene Annahmen getroffen. Die

⁸ Dies liegt daran, dass bestimmte Bauverfahren und Materialien bei großen Brücken eingesetzt werden, die bekannte Defizite aufweisen.

theoretische Nutzungsdauer von Teilbauwerken liegt für den Großteil⁹ der Bundesstraßenbrücken bei 70 Jahren (Spann- und Stahlbetonbrücken) und kann bis zu 100 Jahren (Stahl- und Stahlverbundbrücken) reichen. Unter Berücksichtigung der Anteile im Bundesstraßennetz ergibt sich somit eine durchschnittliche Nutzungsdauer von rund 74 Jahren.¹⁰ Die durchschnittliche Nutzungsdauer kann in der Praxis auch deutlich höher liegen. Der Bundesrechnungshof nahm an, dass im Durchschnitt nach 80 Jahren jedes Brückenteilbauwerk zu erneuern ist (siehe Abbildung 3). In einem weiteren Schritt berücksichtigte er Teilbauwerke, die der Modernisierungsstrategie des BMDV entsprachen. Hierbei nahm er zunächst alle Teilbauwerke heraus, die eine Brückenspannweite unter 5 m haben und deren Konstruktion als Wellstahlrohr beschrieben wurde. Dadurch reduzierte sich die zu betrachtenden Teilbauwerke auf 16 147 Teilbauwerke. Anschließend nahm er alle Teilbauwerke mit einem TLI von IV oder V als prioritär zu modernisierende Teilbauwerke auf. Des Weiteren berücksichtigte er alle Teilbauwerke mit einem TLI von III, die vor dem Jahr 1985 gebaut wurden und eine Zustandsnote schlechter als 3,0 aufweisen. Der Bundesrechnungshof wich hier von der Systematik des BMDV ab, da weitere Teilbauwerke mit einem TLI III automatisch über deren Alter in die Betrachtung einfließen. In einem letzten Schritt nahm er noch weitere Teilbauwerke auf, deren Zustandsnote schlechter als 3,0 war und die vor dem Jahr 1985 gebaut wurden.¹¹ Hieraus ermittelte er eine Gesamtanzahl von 1 690 prioritär zu modernisierenden Teilbauwerken. Der Bundesrechnungshof traf die Annahme, dass diese ab dem Jahr 2025 innerhalb von 20 Jahren alle zu modernisieren sind (siehe Abbildung 3). So wären durchschnittlich 85 Teilbauwerke pro Jahr zu modernisieren. Hinzu kommen weitere Bauwerke, die aufgrund ihres Alters zu modernisieren wären.

⁹ BMDV, Bericht „Stand der Modernisierung von Brücken der Bundesfernstraßen“, 2. Dezember 2020: „Gemessen an der Brückenfläche haben Spannbetonbrücken im Bereich der Bundesfernstraßen mit etwa 70 % den weitaus größten Anteil am Bestand, gefolgt von Brücken in Stahlbeton mit einem Anteil von etwa 17 %, Stahlverbundbrücken mit einem Anteil von etwa 7 % sowie Stahlbrücken mit einem Anteil von etwa 6 %. Stein- und Holzbrücken spielen im Netz der Bundesfernstraßen eine untergeordnete Rolle.“

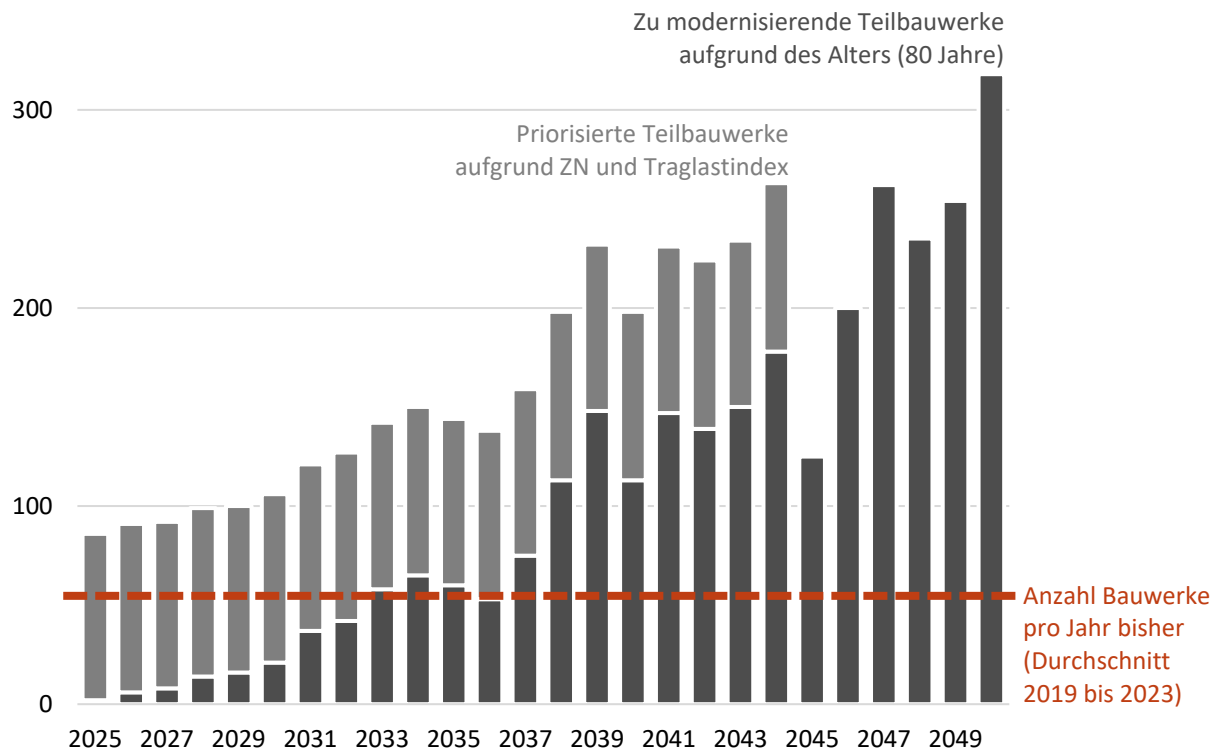
¹⁰ Rund 13 % (7 % + 6 %) Stahlverbund und Stahlbrücken im Bundesstraßennetz mit 100 Jahren Nutzungsdauer, rund 87 % Brücken mit 70 Jahren Nutzungsdauer.

¹¹ Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich deren Zustandsnote im Betrachtungszeitraum weiter verschlechtern wird, sodass eine Modernisierung wahrscheinlich wird.

Abbildung 3

Erforderliche Brückenerhaltung der nächsten 20 Jahre deutlich über dem Durchschnitt der letzten Jahre

Prioritär zu modernisieren sind insgesamt 1 690 Teilbauwerke. Hinzu kommen Brücken, die aufgrund eines Alters von 80 Jahren zu modernisieren wären. Durchschnittlich wurden in den Jahren 2019 bis 2023 53 Teilbauwerke erneuert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Brückendaten der BAST sowie Meldungen der Länder.

Diesem Bedarf stehen die tatsächlich durchgeführten Brückenmodernisierungen durch die Länder gegenüber. Sie senden dem BMDV jährlich Ist-Ausgabenmeldungen für ihre Brücken an Bundesstraßen. Brückenmodernisierungen ab 1 Mio. Euro sind dabei einzeln aufgelistet. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023 haben die westdeutschen Flächenländer demnach jährlich 31 Brückenmodernisierungen neu begonnen.¹² Maßnahmen unter 1 Mio. Euro sind nicht einzeln aufgeführt, hierzu sind lediglich die Ausgaben in Summe angegeben. Der Bundesrechnungshof hat daher die Ausgaben dieser pauschal gemeldeten Brückenmodernisierungen stark vereinfacht auf 0,5 Mio. Euro pro Maßnahme geschätzt. Somit erhöht sich die Anzahl der pro Jahr neu begonnenen Brückenmodernisierungen um weitere 22 Maßnahmen auf insgesamt 53 Maßnahmen.

¹² Auswertung der Ist-Ausgabenmeldungen der acht westdeutschen Flächenländer hinsichtlich der Anzahl der pro Jahr neu begonnenen Teilbauwerke.

2.3 Geplante und tatsächliche Ausgaben

Das BMDV hat den Finanzierungsbedarf für die Erhaltung der Bundesstraßen in seiner Erhaltungsbedarfsprognose ermittelt.¹³ Die derzeit noch gültige Erhaltungsbedarfsprognose bildet dabei den Erhaltungsbedarf für den Zeitraum 2016 bis 2030 ab.¹⁴ Sie berücksichtigt keine Baupreissteigerungen. Die Planwerte in den Haushaltsplänen entsprechen seit dem Jahr 2019 den Werten der Erhaltungsbedarfsprognose.¹⁵ Tatsächlich stiegen die Baupreise zwischen Anfang 2015 und Ende 2023 um rund 60 %.¹⁶ Das BMDV passte die in der Erhaltungsbedarfsprognose ermittelten Werte für die Planwerte im Haushalt nicht den tatsächlichen Baupreissteigerungen an.

Die Länder senden dem BMDV jährlich Erhaltungsprogramm-Meldungen sowie Ist-Ausgabenmeldungen für ihren Straßen- und Brückenbau an Bundesstraßen. Der Bundesrechnungshof hat die Ist-Ausgabenmeldungen der Länder für Instandsetzung, Erneuerung und Verstärkung von Brücken auf Bundesstraßen in den Jahren 2019 bis 2023 zusammengefasst. Diese hat er den geplanten Werten für „Instandsetzung/Erneuerung“ und „Ertüchtigung“ aus der Erhaltungsbedarfsprognose gegenübergestellt.¹⁷ Um einen besseren Vergleich zu ermöglichen, hat er die in der Erhaltungsbedarfsprognose bzw. in den Haushaltsplänen unberücksichtigt gebliebenen Baupreissteigerungen der letzten Jahre zusätzlich ermittelt. In den Jahren 2019 bis 2023 lagen die von den Ländern gemeldeten Ist-Ausgaben maximal bei der Hälfte der geplanten Ausgaben einschließlich Berücksichtigung der Baupreissteigerungen (siehe Abbildung 4). Bei den acht westdeutschen Flächenländern waren es durchschnittlich 43 %, bei den fünf ostdeutschen Flächenländern 56 %.

¹³ BMDV, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/erhaltungsbedarfsprognose.html> (abgerufen am 17. Oktober 2023).

¹⁴ Das BMDV plante für Herbst 2024 die Veröffentlichung einer fortgeschriebenen Erhaltungsbedarfsprognose.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung der Erhaltungsbedarfsprognose lagen die Begriffe für die in der RPE-ING festgelegten Bauwerkserhaltung noch nicht vor. Die Erhaltungsbedarfsprognose unterteilt Erhaltungsmaßnahmen in „Instandsetzung/Erneuerung“ und in „Ertüchtigung“. Für die weitere Betrachtung ging der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Begriffe „Instandsetzung/Erneuerung“ und „Ertüchtigung“ in Summe etwa die gleichen Maßnahmen abdeckt wie in Summe die Begriffe „Instandsetzung“ und „Modernisierung“ der RPE-ING. Auch das BMDV ersetzte zwischenzeitlich den Begriff „Ertüchtigung“ der Erhaltungsbedarfsprognose mit dem Begriff „Modernisierung“ von Brücken, siehe Abbildung 3 des Artikels: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/erhaltungsbedarfsprognose.html> (abgerufen am 17. Oktober 2023).

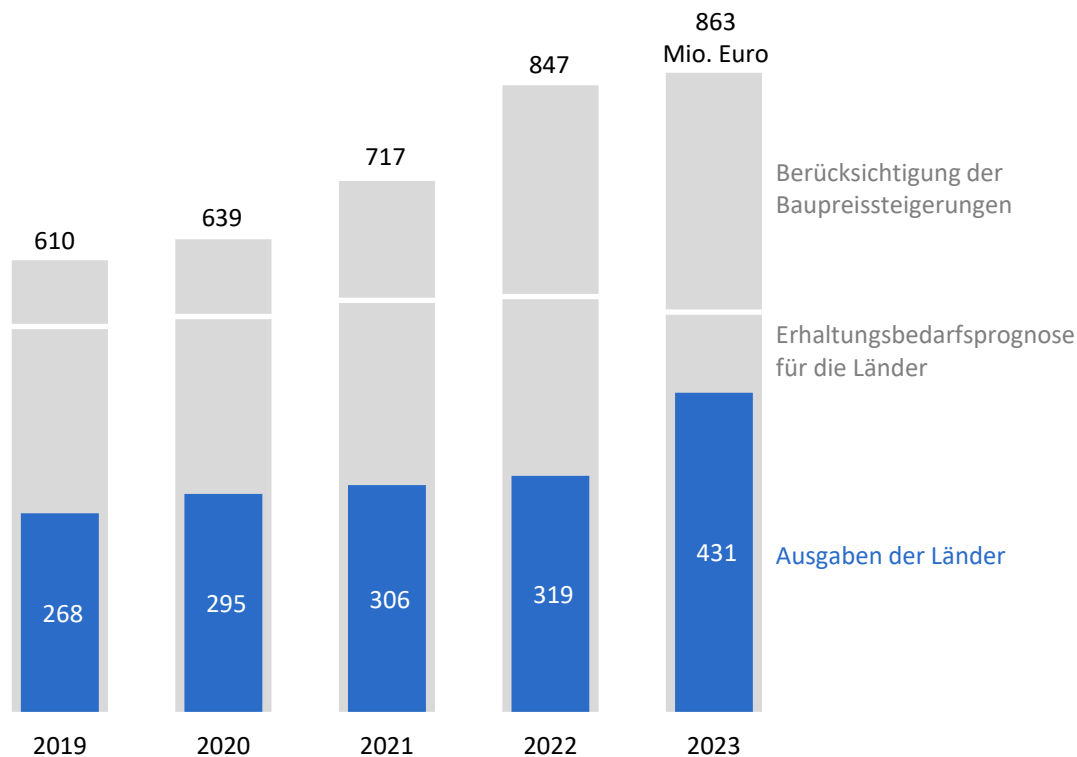
¹⁶ Statistisches Bundesamt, Preissteigerungen im Brückenbau zwischen dem Jahr 2015 = 100 % und 2023 = 160 %.

¹⁷ Die Erhaltungsbedarfsprognose beinhalten die Mittel für alle Länder (Instandsetzung/Erneuerung und Ertüchtigung). Die Ist Ausgaben beinhalten ab dem Jahr 2021 nur die Mittel aller Flächenländer, ohne die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin (Instandsetzung A, Erneuerung B, Verstärkung C; projektbezogen und pauschal). Die dadurch entstehende Ungenauigkeit liegt bei rund 1 %.

Abbildung 4

Ausgaben der Länder deutlich hinter Erhaltungsbedarfsprognose

Die Ausgaben der Länder erreichten in den Jahren zwischen 2019 und 2023 maximal die Hälfte der Erhaltungsbedarfsprognose unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Erhaltungsbedarfsprognose des BMDV und Ist-Ausgabenmeldungen der Länder.

In Summe planen die Länder selbst erst für die Jahre 2024 bis 2026 mit steigenden Ausgaben, wobei dies im Wesentlichen auf zwei Länder zurückzuführen ist. Diese Plan-Werte liegen jedoch weiterhin unter den Plan-Werten der Erhaltungsbedarfsprognose inklusive Baupreissteigerungen.

Das BMDV hat den Bundesrechnungshof bereits darauf hingewiesen, dass es auf eine haushälterische Anpassung an die Baupreisentwicklung verzichtet hat. Die Mittelbedarfsmeldungen der Länder zeigten, dass zusätzliche Mittel für die Erhaltung nicht verausgabt worden wären. Stattdessen habe das BMDV jährlich für eine ausreichende, auf die Bedarfsmeldungen abgestimmte Dotierung des Erhaltungstitels¹⁸ gesorgt. Zudem berücksichtige die für Herbst 2024 geplante, aktualisierte Erhaltungsbedarfsprognose Baupreissteigerungen.

¹⁸ Erhaltungstitel 741 42.

3 Vor welchen Herausforderungen stehen die Länder?

Die in der Investitionshochphase von Mitte der 1960er-Jahre bis Mitte der 1980er-Jahre entstandenen Bauwerke wurden überwiegend auf „freiem Feld“ neu errichtet. Der damalige Aufwand für Planung, Genehmigung und Bau war deutlich geringer und kann daher nicht mit den Umständen heutiger Ersatzneubauten im Bestand verglichen werden. Die Länder stehen heute im Wesentlichen vor folgenden, grundsätzlichen Herausforderungen bei der Bewältigung der Brückenerhaltung:

- Es existiert eine große Zahl an Bestandsbauwerken bzw. dringend zu modernisierenden Bauwerken. Diese weisen zudem eine inhomogene Altersstruktur auf.
- Die Planungs- und Genehmigungsprozesse für Brückenmodernisierungen sind teils sehr langwierig und aufwendig.
- Baustellen zu koordinieren, ist oft aufwendig. Brückenmodernisierungen müssen mit weiteren Baumaßnahmen im Umfeld abgestimmt werden, insbesondere bei Umleitungsstrecken. Vollsperrungen sind nicht immer möglich, sodass aufwändige Behelfsbrücken und dadurch längere Bauzeiten mit höheren Kosten nötig werden.
- Brückenmodernisierungen stehen auch in Ressourcenkonkurrenz zu Neubaumaßnahmen. Dies betrifft nicht nur verwaltungsinterne Ressourcen bei Planung und Genehmigung, sondern auch Ressourcen bei Ingenieurbüros und Baufirmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Erhaltungsstrategien der acht westdeutschen Flächenländer abgefragt und in zwei dieser Länder örtliche Erhebungen durchgeführt. Vier der acht Länder haben in ihren Handlungskonzepten und Erläuterungen zu ihrer Strategie der Brückenerhaltung explizit auf Probleme bei der Personalausstattung hingewiesen:

- Ein Land sieht dabei eine entsprechende Personalausstattung als die wesentliche Voraussetzung für den erforderlichen Erhaltungsmittelhochlauf an. Vor dem Hintergrund zahlreicher (200) unbesetzter Ingenieur- und Technikerstellen sowie weiteren hohen planmäßigen Abgängen (30 %) in den Ruhestand in den nächsten zehn Jahren stelle die Personalgewinnung die mit Abstand größte Herausforderung für die Brückenerhaltung dar.
- Bei der Betrachtung verschiedener Erhaltungsszenarien weist ein Land darauf hin, dass mit höheren Mitteln auch ausreichende Personalressourcen zur Verfügung zu stellen seien, damit die Erhaltungsmaßnahmen bzw. Investitionsmittel umgesetzt werden könnten.
- Zwei Länder gaben an, zusätzlich zum bekannten Fachkräftemangel im Bereich von Ingenieuren und Technikern, seit dem Start der Autobahn GmbH mit erheblichen Personalabgängen zu kämpfen. Der Grund für diese Entwicklung liege im großen Gehaltsgefälle zwischen dem Tarifvertrag der Autobahn GmbH und dem Tarifvertrag der Länder. Seitdem seien viele Stellen unbesetzt. Es sei sehr schwierig adäquat ausgebildetes Personal für diese Stellen zu finden.

- Um zurückgestellte Bedarfsplanmaßnahmen wieder parallel bearbeiten zu können, sei es in einem Land erforderlich, neben bereits zusätzlich (acht) bewilligten Stellen noch zahlreiche (45) weitere Stellen zu besetzen.

Das BMDV hat sich bereits in einer Prüfung zur Brückenerhaltung zum Fachkräftemangel in den Ländern geäußert. Demnach sieht es auch das BMDV als entscheidend an, dass es den Ländern gelingt, die Personallücken auch in den Verwaltungen zu schließen. Dabei hat es jedoch auch darauf hingewiesen, dass es nicht dem BMDV obliege, den Ländern Vorschläge zu Personalveränderungen zu unterbreiten.

4 Was haben das BMDV und die Länder bisher unternommen?

Das BMDV hat den Ländern Regelwerke als Grundlage für ihre Erhaltungsstrategie zur Verfügung gestellt. Es führte, wie unter Nummer 2 beschrieben, den Traglastindex ein. Mit diesem werden die Defizite eines Tragwerks bewertet. Die Nachrechnungsrichtlinie und verschiedene weitere Regelwerke sollen die Länder bei der Brückenerhaltung unterstützen. Für Teilbauwerke an Bundesstraßen wird lediglich die Zustandsnote und der Traglastindex für die Priorisierung vorgegeben. Die Länder können für sich weitere Kriterien festlegen. Ebenso sind gemäß RPE-ING die Grenzwerte bei der Zustandsnotenverteilung einzuhalten (vergleiche Kapitel Grundlagen). Falls diese Grenzwerte überschritten werden, gibt es bisher keine Konsequenzen oder zwingend durchzuführenden Maßnahmen. Zusätzlich führte das BMDV im Dezember 2023 das sogenannte Genehmigungsbeschleunigungsgesetz¹⁹ ein. Für Ersatzneubauten von Brücken können unter anderem Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und ein Planfeststellungsverfahren entfallen. Die wesentliche Voraussetzung hierfür ist ein Ersatzneubau an gleicher Stelle ohne temporäre Behelfsbrücken.

Die Länder verwalten im Auftrag des Bundes die Bundesstraßen in sogenannter Auftragsverwaltung.²⁰ Bei der Auftragsverwaltung übernehmen die Länder eine Vielzahl von Tätigkeiten wie Planen, Erlangen des Baurechts, Bauen, Abrechnen, Betreiben und Unterhalten. Der Bund ist beim System der Auftragsverwaltung vor allem für die Finanzierung, die Netzgestaltung und die Erstellung der Ausbauprogramme zuständig. Darüber hinaus übt das BMDV die Rechts- und Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen der Länder aus. Da die Bundesstraßen durch die Länder verwaltet werden, kann das BMDV keine Vorgaben zum Personaleinsatz machen, wohl aber vorgeben, welche Projekte an Bundesstraßen priorisiert oder zurückgestellt werden sollen.

¹⁹ Vgl. Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, BGBl. I Nummer 40, ausgegeben am 28. Dezember 2023.

²⁰ Ausnahmen: Berlin, Bremen und Hamburg.

Die Länder haben teilweise Konzepte entwickelt, welche Erhaltungsstrategie zu verfolgen ist. So wird in den meisten Ländern für exponierte Bauwerke eine präventive Erhaltung angestrebt. Ebenso haben sie ermittelt, wann ein „Erhaltungsgleichgewicht“²¹ erreicht wird und welche Maßnahmen hierfür erforderlich sind. Einige Länder zentralisierten ihre Nachrechnungen und Verwaltungsabläufe. Hierdurch konnten eigene Kompetenzen aufgebaut und die regionalen Bereiche entlastet werden. Zusätzlich wird vereinzelt ein Bauwerksmonitoring eingesetzt, um Bauwerke bis zu einem Ersatzneubau noch sicher betreiben zu können. Hierdurch kann der bevorstehende Erhaltungsaufwand reduziert und die Umsetzung über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Die Länder versuchen, Brückenbauwerke zu standardisieren und somit die Planungszeit zu reduzieren. Ebenso werden vereinzelt schnelle Bauweisen mit dem Einsatz von Fertigteilen erprobt. In einem Land werden auch mehrere Teilbauwerke komplett durch externe Ingenieurbüros geplant und anschließend der Ersatzneubau durchgeführt. Hierdurch soll das Personal der Straßenbauverwaltung entlastet werden. Ebenso beauftragen vereinzelt auch Länder die DEGES²², einzelne Projekte umzusetzen. Auch übernimmt in einem Land teilweise das Personal aus anderen regionalen Bereichen Brückenprojekte. Hierdurch soll eine möglichst gleichmäßige Auslastung der Straßenbauverwaltung erzielt werden. Gleichzeitig versuchen die Länder, mehr Personal für die Brückenerhaltung einzustellen. Vereinzelt werden sogar Bundesverkehrswegeplan-Maßnahmen zurückgestellt. Durch die freiwerdenden Kapazitäten kann die Zahl der jährlichen Ersatzneubauten zusätzlich gesteigert werden.

5 Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reichen die bisherigen Anstrengungen nicht aus, um die Brücken im Zuge von Bundesstraßen in absehbarer Zeit zumindest weitgehend in einen mindestens befriedigenden Zustand zu setzen. Aktuell ist weder geplant noch absehbar, wann dieser Zustand erreicht werden soll und kann. Angesichts der in den letzten Jahren bereits aufgelaufenen „Bugwelle“ an zu bearbeitenden Brücken wird sich das Problem weiter verschärfen.

Die bisher vom BMDV und den Ländern ergriffenen Maßnahmen konnten noch keine ausreichende Wirkung erzielen. Das liegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch an der passiven Rolle des BMDV. Anders als bei den Brücken der Bundesautobahnen hat es das BMDV bei den Bundesstraßen versäumt, zeitliche und mengenmäßige Ziele vorzugeben. Mehr noch, das BMDV überlässt die Planung allein den Ländern. Es beschränkt sich darauf den Ländern jährlich Mittel entsprechend der Erhaltungsbedarfsprognose zur Verfügung zu stellen. Dabei nimmt es in Kauf, dass die Länder diese Mittel bisher bei Weitem nicht ausschöpfen. Es nimmt damit auch hin, dass nicht alle finanziell möglichen Brückenmodernisierungen

²¹ Wenn sich der Brückenbestand auf einem gleichmäßigem Zustandsniveau hält und die Grenzwerte eingehalten werden, spricht man von einem Erhaltungsgleichgewicht.

²² Die DEGES ist ein als Gesellschaft mit beschränkter Haftung ausgestaltetes Unternehmen. Der Bund sowie zwölf Bundesländer sind an ihr beteiligt. Die DEGES plant und führt Baumaßnahmen von und für Bundesfernstraßen oder wesentliche Teile davon durch.

durchgeführt werden. Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen können zudem mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln faktisch immer weniger Brücken modernisiert werden. Auf dieser Basis ist es nicht möglich, die erforderliche Anzahl an Teilbauwerken zu modernisieren. Im Übrigen lässt das BMDV es dabei bewenden, die Probleme der Länder, etwa deren Personalprobleme, unter Hinweis auf deren Zuständigkeit zur Kenntnis zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass es grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, im Rahmen der Auftragsverwaltung das Bundesstraßennetz zu erhalten. Dessen ungeachtet hat das BMDV die Fachaufsicht, die es zum Handeln zwingt, wenn die Länder ihren Aufgaben nicht oder nicht in ausreichendem Maße nachkommen (können). Letztendlich liegt es in der Verantwortung des BMDV, den Erhalt eines sicheren und verfügbaren Bundesstraßennetzes zu gewährleisten. Angesichts der vom BMDV veröffentlichten Zahlen und der damit gezeichneten Dimension des Problems bei den Brücken an Bundesstraßen hält der Bundesrechnungshof die passive Rolle des BMDV bei den bisherigen Brückenmodernisierungen für nicht akzeptabel.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV daher auf, parallel zum Vorgehen bei den Bundesautobahnen, auch den Ländern für die Brückenmodernisierung an Bundesstraßen Vorgaben bezüglich Zeit und Mengen zu machen. Dazu gehört es auch, Umsetzung und Zielerreichung zu kontrollieren und bei Bedarf einzufordern. Das BMDV sollte auch prüfen, ob es über die Priorisierung in den einzelnen Ländern hinaus eines länderübergreifenden Priorisierungskonzepts bedarf. Möglicherweise gibt es wie bei der Autobahn Streckenzüge von besonderer Bedeutung, die durch mehrere Länder verlaufen. Hier könnte es sinnvoll sein, eventuelle Defizite der Brücken prioritär zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV darüber hinaus zu prüfen, inwieweit es die Länder weitergehend unterstützen kann. Positive Erfahrungen einzelner Länder bei Maßnahmen zur Beschleunigung der Brückenerhaltung sollte das BMDV aufgreifen und überlegen, ob es hieraus Empfehlungen für alle Länder ableiten kann. Angesichts der Dringlichkeit sollte es dabei auch unkonventionelle Maßnahmen in die Überlegungen einbeziehen. So könnte es beispielsweise vorübergehend Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen zurückstellen, um dadurch dort, wo in einzelnen Ländern Personal fehlt, freie Kapazitäten zu schaffen. Diese Kapazitäten würden nicht nur bei den Ländern freigesetzt, sondern auch bei Ingenieurbüros und Baufirmen. Bei dieser Prüfung sollte das BMDV die im Bundesverkehrswegeplan und im Haushaltsentwurf enthaltene Programmformel „Erhalt und Ersatz vor Aus- und Neubau“ ernst nehmen und konsequent umsetzen. Die Wirkung von Neu-, Um- und Ausbau ist ohnehin fraglich, wenn zeitgleich die durchgängige Befahrbarkeit des bereits vorhandenen Bundesstraßennetzes nicht sichergestellt werden kann. Dabei ist sich der Bundesrechnungshof bewusst, dass freiwerdende Kapazitäten bei Ingenieuren und Technikern aufgrund unterschiedlicher Spezialisierungen nicht uneingeschränkt direkt für die Brückenerhaltung genutzt werden können. Dennoch könnten hierdurch zumindest mittel- bis langfristig zusätzliche Kompetenzen in der Brückenerhaltung aufgebaut werden. Hierbei empfiehlt der Bundesrechnungshof, mit den Ländern zu vereinbaren, dass dadurch gewonnene Kapazitäten auch für die Brückenmodernisierung an Bundesstraßen eingesetzt werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMDV, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, inwiefern „Personal- bzw. Projektausleihen“ zwischen einzelnen Ländern möglich und zielführend sein könnten. Ebenso könnte es anregen, wenn möglich Dritte, wie die DEGES stärker bei Planung und Bau in die Brückenmodernisierungen einzubeziehen.

6 Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine Vielzahl von Brückenmodernisierungen aktuell und künftig erforderlich seien. Die Länder hätten bei der Erhaltungsplanung für das Bundesstraßennetz jeweils eigene Ziele und Strategien entwickelt, die sich an den Zielvorstellungen des Bundes orientierten. Das BMDV sieht dies unkritisch, es verweist hierzu auf historisch bedingte Unterschiede im Bauwerksbestand der Länder und auf deutlich geringere Verkehrsbelastungen auf Bundesstraßen im Vergleich zu Bundesautobahnen. Es hält daher ein individualisiertes Vorgehen der Länder bei der Brückenmodernisierung der Bundesstraßen für wesentlich zielführender. Gemessen an den Erhaltungszielen der RPE-ING habe sich der Zustand des Brückenbestandes in fast allen Ländern in den letzten Jahren trendartig verbessert. Auch bei Besprechungen mit den Ländern berichteten diese abwechselnd zu ihren Modernisierungsmaßnahmen oder zur hinterlegten Modernisierungsstrategien. Hierdurch biete sich für die Länder eine effektive Möglichkeit, Vergleiche und Schlussfolgerungen zu den jeweiligen Erhaltungsstrategien ziehen zu können. Auch priorisiere das BMDV die Erhaltung bereits seit vielen Jahren und stelle den Ländern entsprechend deren Leistungsfähigkeit bedarfsgerecht Mittel zur Verfügung.

Das BMDV hat darauf hingewiesen, dass das Netz der Bundesfernstraßen nach den vom Deutschen Bundestag beschlossenen Festsetzungen des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen ausgebaut werde.²³ Für die Bedarfsplanvorhaben der Dringlichkeitsstufen „Laufend und fest disponiert“ und „Vordringlicher Bedarf“ (jeweils inkl. dem Zusatz „Engpassbeseitigung“) bestehe der Auftrag, diese Bedarfsplanvorhaben zu planen und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu realisieren. Für die Dringlichkeitskategorie „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ habe der Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, die Bedarfsplanvorhaben bis zur Baureife zu planen. Die Baufreigabeentscheidung für ein Bedarfsplanvorhaben werde bei Vorliegen von Baurecht unter Berücksichtigung der dann zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel getroffen.

Weiterhin sei ein leistungsfähig ausgebautes Bundesfernstraßennetz wegen der anstehenden Herausforderungen im Bereich der Brückenerhaltung von hoher Bedeutung. Dies reduziere die Einschränkungen des Verkehrsflusses im übrigen Netz bei der Ausweisung von Umleitungsstrecken und bei baustellenbedingten Verkehrsverlagerungen. Darüber hinaus dienten Um- und Ausbaumaßnahmen, die nicht Bestandteil des Bedarfsplans seien, regelmäßig

²³ Am 2. Dezember 2016 durch den Deutschen Bundestag als Anlage zum sechsten Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes beschlossen und am 31. Dezember 2016 in Kraft getreten.

der Verbesserung der Verkehrssicherheit. Ein „Zurückstellen“ dieser Maßnahmen sei aus Sicht des BMDV nicht vertretbar.

Das BMDV hat eingeräumt, dass die Brückenmodernisierung noch deutlicher in den Fokus rücken muss. Hierzu werde das BMDV noch mehr auf eine fokussierte Umsetzung der Brückenmodernisierung bei den Ländern drängen – ohne jedoch auch andere wichtige gesetzliche Aufgaben zu vernachlässigen.

7 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMDV überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Warum das individuelle Vorgehen der Länder, entgegen den vom Bundesrechnungshof dargelegten Defiziten bei Menge und Zeitraum an Brückenmodernisierungen, weiter zielführend sein soll, konnte das BMDV nicht begründen. Das BMDV ignoriert die Feststellungen des Bundesrechnungshofes dazu, dass die auch von ihm bei der Finanzplanung als notwendig angesehenen Brückenmodernisierungen mangels Kapazitäten vieler Länder nicht wie geplant getätigt werden. Dies belegt der spärliche Mittelabfluss. Die inzidente Behauptung, alle Bedarfsplanmaßnahmen seien zwingend und in ihrer Umsetzung dringend, ist nicht nachvollziehbar. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen immer wieder die Fragwürdigkeit von Bedarfsplan(teil)projekten auf. Das BMDV lässt im Übrigen eigene Vorschläge für eine Verbesserung des Brückenzustandes in den Ländern vermissen. Wie es bei den Ländern die Brückenmodernisierung noch deutlicher in den Fokus setzen möchte, erläutert es nicht. Letztlich plant das BMDV keine Veränderungen der Strategie.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass es dort, wo Brückenmodernisierungen abgeschlossen werden konnten Verbesserungen gegeben hat. Die durchaus vorhandenen Anstrengungen in den Ländern reichen aber, wie dargelegt, jetzt und künftig nicht aus. Weitere Brücken verschlechtern sich im Zustand und erhöhen den weiter fortschreitenden Modernisierungsbedarf. Insbesondere der Mangel an Personal, um Brückenmodernisierungen zu planen und umzusetzen, bleibt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine der größten Herausforderungen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlungen. Das BMDV sollte vorbehaltlos gemeinsam mit den Ländern alle Möglichkeiten identifizieren und verfolgen, die eine Beschleunigung der Brückenmodernisierung ermöglichen. Dabei darf es auch vor aus seiner Sicht unpopulären Maßnahmen, wie der vorübergehenden Zurückstellung von Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen nicht zurückschrecken. Dort, wo es an Kapazitäten zur Planung und Umsetzung von Brückenmodernisierungen mangelt, könnte dies Kapazitäten freisetzen.

Elbert

Pelzer

Beglaubigt: Schmid, TB

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.