



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken

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 4 - 0002050

9. Januar 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

BMDV wird das Ziel seines Brückenmodernisierungsprogrammes verfehlen

Das BMDV möchte in einem besonders wichtigen Autobahn-Teilnetz bis spätestens zum Jahr 2032 alle maroden Brücken modernisieren lassen. Die Autobahn GmbH ist personell dazu nicht in der Lage. Sie bearbeitet zu viele andere Projekte. Der Brückenmodernisierung ist Vorrang einzuräumen, sonst sind weiterer Verfall und Brückensperrungen vorprogrammiert.

Worum geht es?

Die Autobahn GmbH modernisiert für den Bund die Autobahnbrücken. Dazu hat das BMDV Bauwerke identifiziert, die die Autobahn GmbH in einem Brückenmodernisierungsprogramm prioritär bearbeiten soll. Die Autobahn GmbH ist mit dem Brückenmodernisierungsprogramm deutlich im Rückstand. Dies liegt auch daran, dass sie Projekte bearbeitet, die weniger dringlich sind. Dadurch und durch Neu- und Ausbauprojekte werden ihre personellen Kapazitäten gebunden.

Was ist zu tun?

Ohne weitere Maßnahmen wird die Autobahn GmbH den Verfall der Autobahnbrücken nicht stoppen können. Dazu benötigt sie ausreichendes Personal und zweckgebundene Haushaltsmittel. Das BMDV sollte dafür sorgen, dass die Autobahn GmbH der Erhaltung der Bundesfernstraßen den Vorrang gibt und ihr Personal möglichst für die Brückenmodernisierung einsetzt. Die Brücken des Brückenmodernisierungsprogrammes sind prioritär zu bearbeiten.

Was ist das Ziel?

Die Brückenmodernisierung ist die derzeit dringendste Aufgabe der Autobahn GmbH für die Straßenverkehrsinfrastruktur. Sie muss personell und finanziell in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe zu bewältigen. Der Gesetzgeber könnte dies durch eine Umverteilung von Haushaltsmitteln zugunsten der Erhaltung und einer Zweckbindung der Mittel für die Brückenmodernisierung unterstützen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Brückenbilanz des BMDV und Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes	9
2.1	Modernisierungsumfang und Zeitbedarf	9
2.2	Besonders wichtige und schlechte Brücken zuerst	11
2.3	Flankierende Maßnahmen des Zukunftspaketes	13
2.4	Zwischenfazit des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes	14
2.5	Stellungnahme des BMDV zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes	15
2.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes	16
3	Brückenmodernisierung der Autobahn GmbH	17
3.1	Ausgangslage	17
3.2	In den Jahren 2021 und 2022 fertiggestellte Teilbauwerke	18
3.3	Für die Jahre 2023 und 2024 geplante Teilbauwerke	20
3.4	Ausblick für die Folgejahre	21
3.5	Zwischenfazit des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH	22
3.6	Stellungnahme des BMDV zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH	24
3.7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH	25
4	Dauerhafte Belastung der Autobahn GmbH	27
5	Gesamtfazit und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	28

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Autobahn GmbH des Bundes*

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

D

DIN *Deutsche Industrienorm*

F

FStrG *Bundesfernstraßengesetz*

0 Zusammenfassung

Viele Brücken im bundesdeutschen Autobahnnetz befinden sich seit Jahren in einem schlechten Zustand. Autobahnsperren drohen. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) möchte Brücken nun schneller modernisieren. Dazu hat es im März 2022 das Ziel ausgegeben, die schlechtesten Autobahnbrücken im sogenannten Brückenmodernisierungsnetz – einem Teilnetz des gesamten Autobahnnetzes mit überwiegend hochbelasteten Strecken – bis zum Jahr 2030 durch die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) modernisieren zu lassen. Zwischenzeitlich hat es das Jahr 2032 als Zieljahr ausgegeben und weitere Bauwerke berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat den Stand der Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes geprüft. Er unterrichtet den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit dem vorliegenden Bericht über seine Erkenntnisse. Die Stellungnahmen des BMDV und der Autobahn GmbH zum Entwurf des Berichtes hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt.

0.1 Brücken können aus mehreren Teilbauwerken bestehen. Für sein Brückenmodernisierungsprogramm wählte das BMDV nach bestimmten Kriterien die schlechtesten Teilbauwerke aus. Im März 2022 ging es in einer Brückenbilanz von knapp 4 000 zu modernisierenden Teilbauwerken aus. Anfang 2023 erweiterte es die Auswahlkriterien und ging von rund 4 500 zu modernisierenden Teilbauwerken aus. Es plant zudem, die Zahl fertiggestellter Modernisierungen pro Jahr von 122 Bauwerken im Jahr 2021 auf 400 Bauwerke im Jahr 2026 zu steigern und die Zahl zu verstetigen. Damit will es bis zum Jahr 2032 alle zu modernisierenden Teilbauwerke fertiggestellt haben.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes unterschätzt das BMDV den Modernisierungsbedarf. Nach seinen Erkenntnissen haben Anfang 2023 nicht 4 500 Teilbauwerke modernisiert werden müssen, sondern mehr als 5 000.

Das BMDV hat darauf verwiesen, dass bereits seit dem Jahr 2016 rund 500 Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsnetzes modernisiert worden seien. Anfang des Jahres 2023 habe es dann 500 besonders schlechte Teilbauwerke außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes ergänzt. Damit habe sich die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke wieder auf ca. 4 500 Teilbauwerke erhöht. Der Bundesrechnungshof habe Teilbauwerke mitgezählt, die das BMDV ausgeklammert habe.

Der Bundesrechnungshof hat die Zahl der Teilbauwerke exakt anhand der vom BMDV in der Brückenbilanz veröffentlichten Statistiken und Kriterien ermittelt. Zudem belegen die Bauwerksdaten der Autobahn GmbH, dass es sich um deutlich mehr als 5 000 zu modernisierende Teilbauwerke handelt. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Einschätzung: Das BMDV hat nicht den vollen Umfang der zu modernisierenden Bauwerke im Blick. Das Ziel des BMDV von 400 modernisierten Teilbauwerke ab dem Jahr 2026 wird nicht ausreichen, um alle Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes bis zum Zieljahr fertigzustellen. (Nummer 2)

- 0.2 Die Autobahn GmbH ermittelte die zu modernisierenden Bauwerke nach denselben Kriterien wie das BMDV. Allerdings betrachtete sie dabei ein um 40 % kleineres Teilnetz und deshalb weniger Teilbauwerke. Zudem will sie mit diesen erst im Jahr 2035 fertig werden. Als Hauptgrund hierfür nannte sie vor allem fehlendes Personal.

Die Autobahn GmbH wird Schwierigkeiten haben, selbst die Teilbauwerke des kleineren Teilnetzes bis zum Jahr 2035 zu modernisieren. Ihr ist es zwar gelungen, im Jahr 2022 den Output zu steigern und 238 Teilbauwerke fertig zu stellen (im Jahr 2021: 185). Allerdings modernisierte sie auch Brücken, die nach den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes noch nicht fällig und weniger dringlich waren. Die Planungen dazu stammten noch von den früher zuständigen Ländern. Nur 60 % dieser Teilbauwerke sind im Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes enthalten. Voraussichtlich wird dieser Anteil sogar auf unter 50 % sinken. Die Autobahn GmbH muss aufhören, weitere Planungen zu realisieren, die nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes entsprechen. Ansonsten wird das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes noch später umgesetzt sein können. Das Ziel des BMDV, damit im Jahr 2032 fertig zu sein, hält der Bundesrechnungshof für gänzlich unrealistisch. (Nummer 3)

- 0.3 Das BMDV hat deutlich gemacht, wie prekär die Lage bei der Brückenmodernisierung ist. Es hat aber auch den Anschein erweckt, dass es die Situation im Griff habe und die Brücken von Bundesfernstraßen bis zum Jahr 2032 modernisiert sein werden. Das wird es aber nicht schaffen. Die Autobahn GmbH benötigt in erster Linie mehr Personal, um das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes umsetzen zu können. Dazu muss die Autobahn GmbH mehr Stellen haben und sie wird Personal umverteilen müssen. Beides kann der Deutsche Bundestag unterstützen. Er könnte einerseits Haushaltsmittel für zusätzliche Stellen bei der Autobahn GmbH bewilligen und andererseits mehr Haushaltsmittel für die Erhaltung zur Verfügung stellen. Zur Gegenfinanzierung könnte der Haushaltsgesetzgeber beim Neu- und Ausbau sparen. In diesem Fall sollte er die Autobahn GmbH dazu verpflichten, die Mittel zweckgebunden zu verwenden.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es das Brückenmodernisierungsprogramm noch deutlicher in den Fokus rücken müsse. Es hat jedoch darauf verwiesen, dass schon jetzt der Schwerpunkt auf der Netzerhaltung liege. Eine Fokussierung ausschließlich auf die Brückenerhaltung entspreche nicht den gesetzlich der Autobahn GmbH übertragenen Aufgaben. Allerdings beabsichtige das BMDV, die Brückenmodernisierung im neuen Finanzierungs- und Realisierungsplan der Autobahn GmbH noch stärker zu berücksichtigen. Es hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass der Personalstamm der Autobahn GmbH wachsen müsse.

Das BMDV und die Autobahn GmbH sollten klarstellen, dass das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes im Jahr 2032 nicht annähernd abgeschlossen sein wird. Wie lange der Abschluss dauert, hängt davon ab, welche Anstrengungen das BMDV und die Autobahn GmbH unternehmen werden, die Zahl der fertig modernisierten Teilbauwerke schnell zu erhöhen.

Noch ist nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt alle schlechten Bauwerke im gesam-
ten Autobahnnetz modernisiert sein werden. Erst dann wird die Gefahr von Sperrun-
gen im Autobahnnetz jedoch weitgehend gebannt sein. (Nummer 5)

1 Vorbemerkungen

Das Thema maroder Autobahnbrücken und ihrer dringenden Modernisierung steht in den letzten Jahren immer stärker im Fokus der Öffentlichkeit – nicht zuletzt aufgrund einiger spektakulärer Brückensperrungen.

Im März 2022 präsentierte das BMDV auf einem Brückengipfel sein „Zukunftspaket leistungsfähige Autobahnbrücken“ (**Zukunftspaket**).¹ Der zuständige Bundesminister erklärte dazu, dass der Zustand der Infrastruktur bei seiner Amtsübernahme [Anmerkung: im Dezember 2021] nicht zufriedenstellend gewesen sei. Daher wolle das BMDV neue Prioritäten setzen, um die Modernisierung der Brücken strategisch und in der sinnvollsten Reihenfolge anzugehen. Die finanziellen Mittel sollten erhöht sowie Planungen, Verfahren und Abstimmungen beschleunigt, digitalisiert und vereinfacht werden. Ziel sei eine deutliche Beschleunigung der Brückenmodernisierung.²

Auf dem Brückengipfel stellte das BMDV auch seine Bestandsaufnahme zum Zustand der Brücken der Bundesfernstraßen (**Brückenbilanz**) vor, um auf dieser Basis Schritte und Maßnahmen für die kommenden Jahre abzuleiten. An Bundesautobahnen (Autobahnen) hat dies die Autobahn GmbH umzusetzen. Diese hat zum 1. Januar 2021 die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Verwaltung für alle Autobahnen sowie für die Bundesstraßen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg von den Auftragsverwaltungen der Länder übernommen.

Der Bundesrechnungshof hat die Brückenbilanz des BMDV zum Anlass genommen, sich selbst einen Überblick zu verschaffen, vor welchen Herausforderungen die Autobahn GmbH bei der Brückenmodernisierung an Autobahnen steht. Er erhob dazu von Oktober 2022 bis Mai 2023 in der Zentrale der Autobahn GmbH sowie bundesweit in allen zehn Niederlassungen der Autobahn GmbH. Der Bundesrechnungshof unterscheidet im Folgenden nur dann zwischen der Zentrale und den Niederlassungen der Autobahn GmbH, wenn es für den Sachverhalt erforderlich ist.

Das BMDV und die Autobahn GmbH erhielten Gelegenheit, zum Entwurf des Berichtes Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen sind in diesem Bericht berücksichtigt.

¹ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

² <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

2 Brückenbilanz des BMDV und Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes

2.1 Modernisierungsumfang und Zeitbedarf

Bei Autobahnen liegt i. d. R. jede Fahrtrichtung auf einem eigenen Brückentragwerk. Große Flussbrücken werden zudem in Strom- und Vorlandbrücken unterteilt. Eine Brücke kann daher aus mehreren **Teilbauwerken** bestehen. Das Autobahnnetz umfasste im März 2022 insgesamt 27 915 Teilbauwerke.³ In seiner Brückenbilanz betrachtete das BMDV alle Bauwerke von Autobahnen sowie die Überführungsbauwerke von Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen über Autobahnen. In Summe waren dies 23 395 Teilbauwerke.

Das BMDV identifizierte davon **8 083 Teilbauwerke**, die im gesamten Autobahnnetz zu modernisieren sind. Der Begriff „Modernisierung“ umfasst dabei alle baulichen Maßnahmen zur Verstärkung einer Brücke sowie deren Teil- oder gänzliche Erneuerung mit Anpassung an aktuelle technische Standards.⁴ Nach Aussage des BMDV finden an den modernisierungsbedürftigen Teilbauwerken Maßnahmen zur Steigerung der Tragfähigkeit auf das heute notwendige Lastniveau statt. Die Brücken würden verstärkt oder durch Neubauten ersetzt. Übliche Erhaltungsmaßnahmen an Brücken, wie beispielsweise die Erneuerung von Deckschichten, zählten nicht zur Modernisierung.⁵

Der **Traglastindex** war für das BMDV das wesentliche Entscheidungskriterium bei der Auswahl der Teilbauwerke. Er bewertet die Tragfähigkeit eines Bauwerkes (Ist) im Hinblick auf die Verkehrsbelastung, der es ausgesetzt ist (Soll). Die Bewertung ist fünfstufig. Dabei kennzeichnet die Stufe I als beste Stufe jene Bauwerke, die die gestellten statischen und konstruktiven Anforderungen vollumfänglich erfüllen oder sogar übererfüllen. Zur schlechtesten Stufe V gehören insbesondere Bauwerke, die

- mit einem Alter von 50 Jahren und mehr den Zenit ihrer geplanten Nutzungszeit überschritten haben,
- nicht nach aktuellem Regelwerk geplant und gebaut wurden und
- aufgrund des damaligen Stands der Technik im Vergleich zu den heutigen Anforderungen die meisten statisch-konstruktiven Defizite aufweisen.⁶

³ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

⁴ Vgl. Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken.

⁵ Aus der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Bilanz des Brückengipfels, Bundestagsdrucksache 20/5387 vom 20. Januar 2023, Antwort auf die Frage 5, S.2.

⁶ Quelle: BMDV, <https://www.bmvi.de/goto?id=451840>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023. Zwischen den beiden eingrenzenden Indexstufen I und V werden die Brücken in die Stufen II bis IV eingruppiert.

Der Traglastindex beurteilt damit die Tragfähigkeitsdefizite eines Bauwerkes, die aus der Zunahme des Schwerverkehrs sowie aus den Schwächen älterer Konstruktionsvorschriften resultieren können.

Neben dem Traglastindex gilt die **Zustandsnote** als weiteres Kriterium, um den Zustand eines Bauwerkes zu beschreiben. Sie ist das Ergebnis einer regelmäßigen äußeren und handnahen Sichtprüfung eines Bauwerkes. Die dabei vergebenen Einzelbewertungen werden zu einer Zustandsnote von 1 (sehr guter Zustand) bis 4 (ungenügender Zustand) zusammengefasst.⁷ Der Nachteil der Zustandsnote gegenüber dem Traglastindex ist, dass sie nur Aufschluss über Defizite geben kann, wenn diese äußerlich erkennbar sind.

Zu den 8 083 zu modernisierenden Teilbauwerken zählte das BMDV alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von IV und V. Für diese erwartete es, dass nahezu immer ein Ersatzneubau erforderlich wird, da Verstärkungen entweder technisch nicht machbar oder unwirtschaftlich seien. Bei den Teilbauwerken mit einem Traglastindex von III hinge es u. a. von ihrem Baujahr ab, ob sie zu modernisieren seien. Ein entscheidendes Jahr sei für das BMDV das **Jahr 1985**. Bauwerke älterer Jahrgänge seien für deutlich geringere Verkehrslasten ausgelegt worden. Zudem seien bei dieser Generation von Bauwerken technische Sachverhalte anders beurteilt worden als heute, sodass sie konstruktionsbedingt bauliche Defizite aufweisen. Das BMDV schätzte, dass rund 50 % der Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III modernisiert werden müssen. Außerdem zählte es noch einige Teilbauwerke dazu, deren Traglastindex besser ist als III, die aber eine schlechte Zustandsnote aufweisen.⁸

In den Jahren 2019 und 2020 modernisierten die Länder weniger als 200 Teilbauwerke pro Jahr. Die Autobahn GmbH soll dies deutlich steigern und ab dem Jahr 2026 jährlich 400 Teilbauwerke modernisieren (siehe Abbildung 1). Damit soll die Bearbeitung der 8 083 Teilbauwerke nach den Plänen des BMDV in etwa zwanzig Jahren abgeschlossen werden können. Die bereits seit dem Jahr 2017 rückläufige Zahl an fertiggestellten Teilbauwerken erklärte das BMDV mit dem damals bevorstehenden Übergang der Zuständigkeit von den Auftragsverwaltungen der Länder auf die Autobahn GmbH im Jahr 2021.

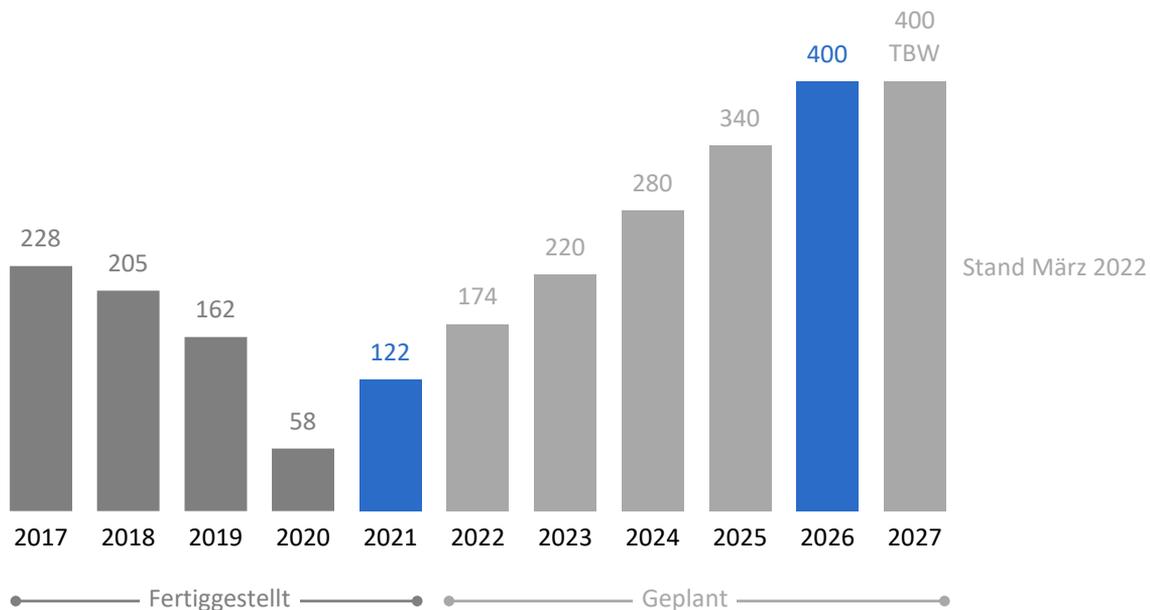
⁷ Alle Teilbauwerke werden gemäß DIN 1076 in regelmäßigen Abständen begutachtet. Dabei werden Schäden aufgenommen und der aktuelle Zustand beurteilt. Eine Zustandsnote von 3,5 und schlechter beschreibt einen „ungenügenden Bauwerkszustand“ mit der Definition: „die Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit sind erheblich beeinträchtigt oder nicht mehr gegeben“ (Quelle: BMDV, <https://bmdv.bund.de/goto?id=319534>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023).

⁸ 8 083 Teilbauwerke = 2 287 Teilbauwerke mit Traglastindex IV + 1 274 Teilbauwerke mit Traglastindex V + 4 461 Teilbauwerke mit Traglastindex III (50 % von 8 922 Teilbauwerken) + 61 Teilbauwerke mit einer Zustandsnote > 3,5 (Stand: März 2022). Quelle: Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, S. 15, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

Abbildung 1

Zahl der jährlichen Modernisierungen von Autobahnbrücken soll sich verdreifachen

In den Jahren 2017 bis 2020 modernisierten die Länder immer weniger Teilbauwerke (TBW). Die Autobahn GmbH soll die Zahl deutlich steigern und ab dem Jahr 2026 jährlich 400 Teilbauwerke modernisieren.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier Brücken an Bundesfernstraßen – Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, Bild 14, S. 20.

2.2 Besonders wichtige und schlechte Brücken zuerst

Für eine systematische Modernisierung der Brücken im Autobahnnetz hielt es das BMDV nicht für zielführend, einzelne Brücken losgelöst von zusammenhängenden Streckenzügen bearbeiten zu lassen. Es definierte daher ein bundesweites Netz besonders wichtiger Autobahnabschnitte und -korridore mit hoher Verkehrsbelastung – das **Brückenmodernisierungsnetz**. Es deckt mit einer Länge von 6 930 km etwa die Hälfte des Autobahnnetzes ab und enthält 10 683 Teilbauwerke. Es entspricht weitgehend dem Trans-European Transport Network (TEN-T) Kernnetz, mit dem eine bessere Vernetzung und Vereinheitlichung der Verkehrssysteme in Europa erreicht werden soll. Die Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsnetzes möchte das BMDV zuerst modernisieren. Damit soll der Verkehr zwischen Metropolen, Industriezentren und Seehäfen verlässlich und verkehrssicher abgewickelt werden können. Gleichwohl möchte es besonders dringliche Einzelbauwerke außerhalb dieses

Teilnetzes sowie die normalen Erhaltungsmaßnahmen an allen Brücken nicht vernachlässigen.⁹

Bis zum Jahr 2030 sollen laut Internetauftritt des BMDV alle Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsnetzes die erforderliche Tragfähigkeit haben.¹⁰ Im Januar 2023 aktualisierte das BMDV hierfür das Zieljahr auf 2032.¹¹

In der Brückenbilanz legte das BMDV auch den Umfang der Teilbauwerke fest, die die Autobahn GmbH modernisieren soll:

- alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von IV und V im Brückenmodernisierungsnetz sowie
- weitere Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III im Brückenmodernisierungsnetz.

Welche Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III modernisiert werden müssen, soll vom Ergebnis sogenannter Nachrechnungen abhängen. Dabei handelt es sich um aufwändige Berechnungsverfahren, die für jedes einzelne Teilbauwerk durchzuführen sind. Sie geben Aufschluss darüber, wie zukunftsfähig ein Bauwerk noch ist. Nach Erfahrungen der Autobahn GmbH dauere ein Nachrechnungsverfahren i. d. R. mehrere Monate, abhängig von der Komplexität des Bauwerkes.¹² Das BMDV schätzte, dass rund 70 % der Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III im Brückenmodernisierungsnetz zu modernisieren seien.¹³

In seiner Brückenbilanz kam das BMDV auf insgesamt 3 946 Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsnetz, die noch zu modernisieren seien. Darunter seien viele kleinere Standardbauwerke. 1 296 Teilbauwerke seien bereits in Bearbeitung. Das bedeute, sie würden nachgerechnet, als Verstärkung oder Ersatzneubau geplant oder seien bereits im Bau. Damit ginge es noch um 2 650 Teilbauwerke, die neu angegangen werden müssten.

⁹ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, S. 17/18, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

¹⁰ Siehe auch BMDV: <https://www.bmvi.de/goto?id=450954>, Stand 4. Juni 2019, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023 sowie Zukunftspaket, <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, Stand 10. März 2022, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

¹¹ Vgl. Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Bilanz des Brückengipfels, Bundestagsdrucksache 20/5387 vom 20. Januar 2023, Antwort auf die Frage 12, S. 4.

¹² Weitere Informationen z. B. bei der Bundesanstalt für Straßenwesen: <https://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Fachthemen/b1-nachrechnung.html>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

¹³ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, S. 18, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023. Das BMDV begründet diesen hohen Anteil wie folgt: Tendenziell würden durch das Brückenmodernisierungsnetz die Haupttrouten im Bundesautobahnnetz erfasst, vielfach in Westdeutschland, die durch ihre Verbindungsfunktion von Metropolen und Industriezentren besonders viel und vor allem schweren Güterverkehr zu tragen hätten. Fast immer handele es um ältere Autobahnen mit Bauwerken, die für deutlich geringere Verkehre vor 1985 gebaut wurden und die aufgrund des permanent hohen Verkehrsaufkommens eine andauernde hohe Bauwerksauslastung aufweisen.

Das BMDV leitete die Gesamtzahl der im Brückenmodernisierungsnetz enthaltenen 3 946 Teilbauwerke nicht her. Sie lässt sich auch nicht aus den detaillierten statistischen Angaben der Brückenbilanz errechnen.

Im März 2023 stellte das BMDV klar, dass es alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V – also auch außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes – in das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes aufnimmt.¹⁴ Der Bundesrechnungshof ermittelte anhand dieses Brückenmodernisierungsprogrammes sowie den Angaben und Kriterien des BMDV in der Brückenbilanz, dass insgesamt 5 246 Teilbauwerke bis zum Jahr 2032 im Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes zu modernisieren sind.¹⁵

2.3 Flankierende Maßnahmen des Zukunftspaketes

Das BMDV möchte die Brückenmodernisierung insgesamt beschleunigen. Sein Zukunftspaket benennt dazu flankierende Maßnahmen. Ein Baustein sei es, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu straffen. Auch möchte das BMDV Anreize für kürzere Bauzeiten schaffen – etwa durch die funktionale Ausschreibung oder standardisierte Bauweisen.

Das BMDV wies zudem darauf hin, dass die Autobahn GmbH in den kommenden Jahren ausreichend Fachkräfte benötige, um die Ziele der Brückenmodernisierung zu erreichen. Das BMDV möchte dazu beitragen, dass „die Berufsbilder des Bauingenieurs und des Bautechnikers wieder attraktiver werden“.¹⁶ Es unterstütze konkret entsprechende Initiativen der Ingenieurkammern und -verbände, der Bauwirtschaft und der Verwaltung, damit die Zahl der Auszubildenden und Studierenden ansteige.

Damit auch der Autobahn GmbH ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, um die Zahl der fertigzustellenden Teilbauwerke auf 400 Teilbauwerke pro Jahr zu erhöhen, möchte das BMDV die dafür erforderlichen Finanzmittel erhöhen. Es strebe an, die Mittel für die Erhaltung von Strecken und Brücken an Bundesfernstraßen schrittweise von rund

¹⁴ Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zu Maßnahmen zur Planung und Beschleunigung bei der Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/6236 vom 28. März 2023, Antwort auf die Frage 51, S. 15. Darin erklärt das BMDV, dass es über die Ankündigung beim Brückengipfel hinaus nunmehr alle Bauwerke mit einem Traglastindex von V in die Modernisierung einbeziehen möchte.

¹⁵ Innerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes 3 025 Teilbauwerke mit Traglastindex III (70 % von 4 322 Teilbauwerken) + 947 Teilbauwerke mit Traglastindex IV + 523 Teilbauwerke mit Traglastindex V = 4 495 Teilbauwerke. Hinzukommen noch 751 Teilbauwerke (1 274 Teilbauwerke aus Tabelle 3 – 523 Teilbauwerke aus Tabelle 5) mit Traglastindex V außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes: 4 495 + 751 = 5 246 Teilbauwerke. Grundlage: Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, Tabelle 5, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

¹⁶ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Zukunftspaket leistungsfähige Autobahnbrücken, Bonn, 10. März 2022, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

4,5 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf 5,7 Mrd. Euro im Jahr 2026 zu erhöhen. Ab dem Jahr 2026 sollen davon ca. 1,4 Mrd. Euro in die Modernisierung von Autobahnbrücken fließen. Das würde eine Steigerung um 800 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2022 bedeuten.¹⁷

Zusätzlich möchte das BMDV Planungs- und Genehmigungsverfahren einfacher, transparenter und schneller gestalten. Helfen soll dabei die Digitalisierung von Unterlagen und Prozessen, wie Antrags- oder Beteiligungsverfahren. Bereits im Jahr 2020 hatte der Gesetzgeber das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) dahingehend geändert, dass z. B. erhaltungsbedingte Ersatzneubauten bestehender Brückenbauwerke ohne Kapazitätserweiterung als Unterhaltung gelten. Damit müssen sie keine umfassenden erneuten Genehmigungsverfahren durchlaufen.

Der Deutsche Bundestag hat darüber hinaus zwischenzeitlich das „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“ verabschiedet.¹⁸ Auch der Bundesrat hat dem Gesetz am 24. November 2023 zugestimmt. Die Bundesregierung möchte bestimmte Verfahrensschritte straffen, indem beispielsweise für namentlich genannte Streckenabschnitte und Bauwerke ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben wird. Bei den Streckenabschnitten handelt es sich um Projekte des vordringlichen Bedarfes zur Stau- und Engpassbeseitigung, darunter viele Fahrstreifenenerweiterungen. Gleichzeitig ergänzt das Gesetz das FStrG erneut. Künftig sollen auch Ersatzneubauten unter bestimmten Randbedingungen genehmigungsfrei sein, die im Vorgriff auf eine Kapazitätserweiterung der sich anschließenden Strecke bereits in neuen Abmessungen errichtet werden dürfen. Die Genehmigungsfreiheit bezieht sich dabei ausschließlich auf den Ersatzneubau des Bauwerkes.

2.4 Zwischenfazit des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes

In seiner Brückenbilanz mit dem Zieljahr 2030 nannte das BMDV sehr viele Zahlen, die sich zum Teil widersprechen, nicht hergeleitet sind oder deren Aussagekraft gering ist. Der Bundesrechnungshof hat die wesentlichen Zahlen zusammengestellt.

Laut Brückenbilanz des BMDV gehe es nur noch um 2 650 Teilbauwerke, die neu begonnen werden müssten. Weitere 1 296 seien bereits in Bearbeitung (zusammen wären dies 3 946 Teilbauwerke). Das erweckt den Anschein, als habe das BMDV die Modernisierung der

¹⁷ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, Bild 15, S. 21, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

¹⁸ Bundestagsdrucksache 20/6879 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 20/8922. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Oktober 2023.

wichtigsten und schlechtesten Autobahnbrücken im Griff. Es geht dabei davon aus, dass die Autobahn GmbH den Output zum Jahr 2026 auf 400 Teilbauwerke pro Jahr erhöhen kann.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das BMDV mit der Brückenmodernisierung aber nicht im Plan. Ob Teilbauwerke bereits in Bearbeitung sind, ist unerheblich, da allein die Fertigstellung zählt. Aber selbst unter der Annahme, dass – wie das BMDV behauptet – im März 2022 „nur“ noch die Modernisierung von 3 946 Teilbauwerken abzuschließen gewesen wäre, hätte die Autobahn GmbH seit dem Jahr 2022 jährlich 438 Teilbauwerke¹⁹ modernisieren müssen, um mit dem Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes bis zum ursprünglich geplanten Jahr 2030 fertig zu werden.²⁰ Das vom BMDV ausgegebene Ziel von 400 fertiggestellten Teilbauwerken ab dem Jahr 2026 reicht demnach nicht aus, alle Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes bis zum Jahr 2030 fertigzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat das vorgegebene Ziel des BMDV in der Brückenbilanz daher für unrealistisch gehalten. Selbst wenn die Autobahn GmbH in der Lage gewesen wäre, ihre Kapazität sofort und nicht erst ab dem Jahr 2026 auf 400 Teilbauwerke pro Jahr zu steigern, würde sie mit dem Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes nicht im Jahr 2030 fertig werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste sie bereits ab dem Jahr 2022 mindestens 438 Teilbauwerke pro Jahr modernisieren. Mit jedem Jahr, in dem die Autobahn GmbH weniger als 438 Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes pro Jahr modernisiert, wächst die Zahl unerledigter Teilbauwerke.

Zudem deutete das BMDV mit dem Zukunftspaket bereits an, dass das Ziel nur erreichbar sei, wenn die flankierenden Maßnahmen greifen und es der Autobahn GmbH gelänge, mit mehr Personal effektiver und effizienter Brücken zu modernisieren. Die Effekte der flankierenden Maßnahmen hat das BMDV nicht quantifiziert.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Autobahn GmbH die Ziele des BMDV aus dem Brückengipfel umsetzen kann. Daher prüfte er bei der Autobahn GmbH, wie der aktuelle Bearbeitungsstand ist. Er betrachtete dabei, welche Teilbauwerke die Autobahn GmbH in den Jahren 2021 und 2022 modernisierte und welche sie in den nächsten beiden Jahren absehbar modernisieren wird (siehe Nummer 3).

2.5 Stellungnahme des BMDV zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Bundesrechnungshof bei der Abschätzung der zu modernisierenden Teilbauwerke einen Aspekt außer Acht gelassen habe: Bereits im Jahr 2016 habe das BMDV etwa 4 500 Teilbauwerke als besonders

¹⁹ 3 946 Teilbauwerke in 9 Jahren \approx 438 Teilbauwerke pro Jahr.

²⁰ Auch bei Zugrundelegung des zwischenzeitlich vom BMDV angegebenen das Zieljahr 2032 (3 946 Teilbauwerke in 11 Jahren), müsste die Autobahn GmbH jährlich 359 Teilbauwerke fertig stellen, und zwar beginnend mit dem Jahr 2022.

modernisierungsbedürftig identifiziert. Bis zur Erhebung der Brückenbilanz im März 2022 seien davon bereits ca. 500 Teilbauwerke abgearbeitet gewesen. Daher habe es in der Brückenbilanz von 3 946 Teilbauwerken im Brückenmodernisierungsnetz gesprochen, die noch zu modernisieren seien. Nach der Veröffentlichung im März 2022 habe es die weiteren Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes hinzugezählt. Damit habe sich die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke auf ca. 4 500 Teilbauwerke erhöht.

Das BMDV hat die Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke zu unterschätzen. Die vom Bundesrechnungshof ermittelte Zahl der Teilbauwerke habe sich auf unterschiedliche Grundgesamtheiten der zu betrachtenden Teilbauwerke im gesamten Autobahnnetz bzw. im Brückenmodernisierungsnetz gestützt. Das BMDV habe im Brückenmodernisierungsnetz nur Bauwerke im Zuge von Autobahnen, jedoch keine Überführungsbauwerke betrachtet.

2.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes

Mit seiner Stellungnahme hat das BMDV zum Teil seiner Brückenbilanz widersprochen. Der Bundesrechnungshof hat die zu modernisierenden Brücken nach der Methodik des BMDV ermittelt. Er hat die Überführungsbauwerke über Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen berücksichtigt, wie es das BMDV in der Brückenbilanz getan hat.

In seiner Brückenbilanz hatte das BMDV nicht angegeben, dass sich die vom ihm genannten 4 500 Teilbauwerke auf das Jahr 2016 beziehen. Außerdem hat es darin nicht dargestellt, dass seitdem rund 500 Teilbauwerke bearbeitet worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat die Einlassungen des BMDV zum Anlass genommen, die Zahl der zu modernisierenden Brücken kritisch zu hinterfragen. Dazu hat er eine aktuelle Bauwerksdatenbank der Autobahn GmbH ausgewertet. Auf die Daten hat er die gleichen Kriterien zur Modernisierungsdringlichkeit angewandt wie das BMDV. Er hat so rund 5 500 Teilbauwerke ermittelt. Selbst ohne Überführungsbauwerke liegt die Zahl noch bei rund 5 000 Teilbauwerken. Der Bundesrechnungshof sieht sich darin bestätigt, dass das BMDV den wahren Umfang der Teilbauwerke seines Brückenmodernisierungsprogrammes unterschätzt.

3 Brückenmodernisierung der Autobahn GmbH

3.1 Ausgangslage

Die Autobahn GmbH hat im Jahr 2021 die Zuständigkeit für die Brücken an Autobahnen von den sechzehn Bundesländern übernommen. Die Autobahn GmbH gliedert sich in eine Zentrale und zehn Niederlassungen.

Im Februar 2022 – also einen Monat vor dem Brückengipfel – stellte die Zentrale der Autobahn GmbH den Niederlassungen ihre Strategie zur Brückenmodernisierung vor. Dazu definierte sie ein sogenanntes **prioritäres Netz**. Das prioritäre Netz ist ein Teil des Brückenmodernisierungsnetzes. Es ist mit 3 853 km Länge jedoch deutlich kürzer (nur 55 % des Brückenmodernisierungsnetzes) und hat mit 6 285 Teilbauwerken weniger Teilbauwerke als das Brückenmodernisierungsnetz des BMDV (60 % des Brückenmodernisierungsnetzes). Ausgangslage für diese Festlegung seien nach Auskunft der Zentrale der Autobahn GmbH auch die vorhandenen personellen Kapazitäten in den Niederlassungen gewesen. Sie habe im regelmäßigen Austausch mit dem BMDV gestanden, als dieses den Brückengipfel vorbereitete.

Die Autobahn GmbH plante,

- alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V des gesamten Autobahnnetzes,
- alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von IV im prioritären Netz und
- alle defizitären Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III im prioritären Netz zu modernisieren.

Der Bundesrechnungshof ermittelte anhand der von der Autobahn GmbH zur Verfügung gestellten Unterlagen eine Zahl von **3 776 zu modernisierenden Teilbauwerken** im Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Zu modernisierende Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH

Bewertungskriterium für die Aufnahme ins Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH	Zahl der Teilbauwerke
Traglastindex III im prioritären Netz (70 %)	1 655 ^a
Traglastindex IV im prioritären Netz	406
Traglastindex V im gesamten Autobahnnetz	1 715
Gesamt	3 776

Erläuterung: ^a 70 % von 2 364 Teilbauwerken. Die Autobahn GmbH schätzt, dass nur ein Anteil der Teilbauwerke mit Traglastindex III modernisiert werden müssen, gibt aber diesen Anteil nicht an. Analog zum Brückenmodernisierungsnetz des BMDV hat der Bundesrechnungshof hier 70 % der Teilbauwerke mit Traglastindex III angenommen.

Quelle: Autobahn GmbH, Stand: Februar 2022; Auswertung und Berechnung: Bundesrechnungshof.

Das Zieljahr der Autobahn GmbH für die Fertigstellung der zu modernisierenden Teilbauwerke ist das **Jahr 2035**. Im Durchschnitt müsste die Autobahn GmbH in den Jahren 2022 bis 2035 damit jährlich 270 Teilbauwerke fertigstellen.²¹

Die operative Umsetzung ihres Brückenmodernisierungsprogrammes liegt bei den einzelnen Niederlassungen der Autobahn GmbH. Diese haben für ihre Zuständigkeitsbereiche eigene Brückenbauprogramme aufzustellen, die neben den Modernisierungsmaßnahmen auch andere Maßnahmen wie einfache Erhaltungsmaßnahmen oder auch Neubauten an neuen Autobahnen enthalten. Der Zentrale müssen die Niederlassungen jedes Jahr mitteilen, welche Teilbauwerke sie planen, fertig zu stellen und welche sie fertiggestellt haben.

3.2 In den Jahren 2021 und 2022 fertiggestellte Teilbauwerke

Die Niederlassungen der Autobahn GmbH teilten dem Bundesrechnungshof im Frühjahr 2023 mit, in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 185 bzw. 238 Teilbauwerke fertiggestellt zu haben. Die meisten Projekte hatten noch die zuvor zuständigen Straßenbauverwaltungen der Länder in die Wege geleitet. Der Bundesrechnungshof prüfte, inwieweit die fertiggestellten Teilbauwerke Brückenmodernisierungen waren und einem der folgenden Kriterien für die Aufnahme in das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes entsprachen:

- Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V im gesamten Autobahnnetz

²¹ Zeitspanne von 2022 bis 2035: 14 Jahre. 3 776 Teilbauwerke in 14 Jahren ≈ 270 Teilbauwerke pro Jahr.

- Teilbauwerke mit einem Traglastindex von IV im Brückenmodernisierungsnetz
- Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III im Brückenmodernisierungsnetz und einem Baujahr vor 1985²²
- Zusätzlich bei Überführungsbauwerken über Autobahnen: bei der überführenden Straße handelt es sich um Kreis- oder höher klassifizierte Straßen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es sich bei den von der Autobahn GmbH als fertiggestellt gemeldeten Teilbauwerke nicht bei allen um Brückenmodernisierungen entsprechend der o. g. Kriterien handelte. Dies hatte vor allem folgende Gründe:

Die Autobahn GmbH meldete auch Teilbauwerke, die sie

- im Zuge von neuen Autobahnen gebaut hatte,
- aufgrund von Erweiterungen von Autobahnen ersetzt hatte, die aber noch nicht hätten modernisiert werden müssen,
- außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes mit einem Traglastindex besser als V modernisiert hatte,
- nur provisorisch verstärkt hatte, um die Zeit bis zu einem Ersatzneubau zu überbrücken,
- ausgebessert hatte, ohne dass sich die Traglast wesentlich verbesserte (Instandsetzung).

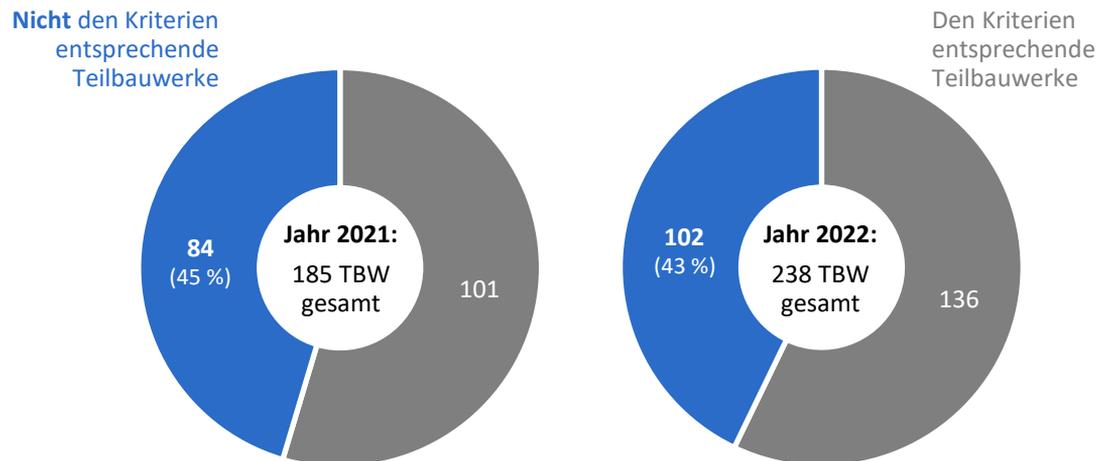
Im Ergebnis stellte die Autobahn GmbH 101 Teilbauwerke im Jahr 2021 und 136 Teilbauwerke im Jahr 2022 fertig, die die o. g. Kriterien erfüllten (siehe Abbildung 2). Etwas mehr als 40 % der fertiggestellten Teilbauwerke entsprachen den Kriterien nicht.

²² Ein Kriterium aus der Brückenbilanz lautete: „nachgerechnete Teilbauwerke mit der Traglastindex von III“. Da die Autobahn GmbH nicht in jedem Fall nachweisen konnte, ob die Bauwerke nachgerechnet waren, bediente sich der Bundesrechnungshof in diesem Fall der ebenfalls in der Brückenbilanz genannte „Altersgrenze“ des Jahres 1985 zur Abgrenzung. Es gilt beim BMDV und der Autobahn GmbH als sehr wahrscheinlich, dass ältere Teilbauwerke nicht mehr den heutigen Anforderungen genügen können.

Abbildung 2

Nicht alle bislang modernisierten Teilbauwerke entsprechen den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes

Die Autobahn GmbH stellte in den Jahren 2021 und 2022 zwar mehr Teilbauwerke (TBW) fertig als die Länder in den zwei Jahren zuvor. Jedoch entsprachen von diesen über 40 % nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.3 Für die Jahre 2023 und 2024 geplante Teilbauwerke

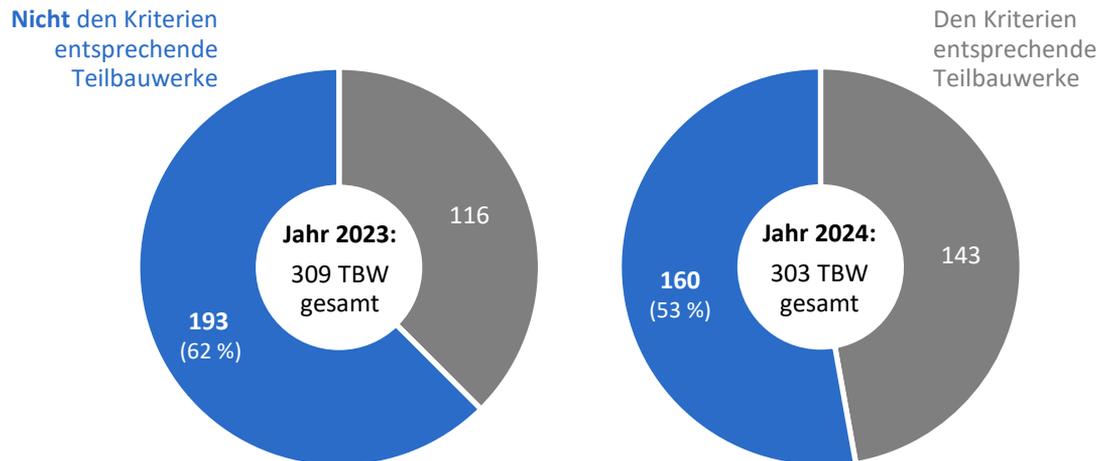
Der Bundesrechnungshof erfragte bei den Niederlassungen, welche Teilbauwerke sie in den kommenden Jahren fertig stellen wollen. Für die Jahre 2023 und 2024 konnten ihm alle Niederlassungen belastbare Planungen benennen. Die Planungen für die darauffolgenden Jahre stellten die Niederlassungen in der Regel unter den Vorbehalt, dass sie nur dann eingehalten werden können, wenn zusätzliches Personal eingestellt werde.

Der Bundesrechnungshof wertete die konkreten Planungen der Niederlassungen für die Jahre 2023 und 2024 ebenfalls anhand der o. g. Kriterien aus. Die Niederlassungen planen, die Zahl fertiggestellter Teilbauwerke in den Jahren 2023 und 2024 gegenüber den Jahren 2021 und 2022 auf 309 bzw. 303 Teilbauwerke zu erhöhen. Mehr als die Hälfte dieser Teilbauwerke, die sie planen fertigzustellen, entsprechen aber aus den o. g. Gründen (z. B. Teilbauwerk im Zuge einer neuen Autobahn) nicht den Auswahlkriterien. Auch diese Teilbauwerke gehen überwiegend noch auf Planungen der Länder zurück. Nach Auswertung des Bundesrechnungshofes planen die Niederlassungen 116 Teilbauwerke im Jahr 2023 bzw. 143 Teilbauwerke im Jahr 2024 fertigzustellen, die die Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes erfüllen (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Großteil geplanter Modernisierungen von Teilbauwerken entspricht nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes

Die Autobahn GmbH plant, in den Jahren 2023 und 2024 jeweils mehr Teilbauwerke (TBW) fertigzustellen als in den Jahren zuvor. Allerdings wird ein Großteil derer nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes entsprechen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.4 Ausblick für die Folgejahre

Der Bundesrechnungshof erörterte mit den Niederlassungen der Autobahn GmbH ihre Strategien für die Brückenerhaltung sowie ihre geplanten Bauprogramme für die Zeit nach dem Jahr 2024. Zunehmend wollen die Niederlassungen Projekte in Angriff nehmen, die nicht mehr von den Ländern vorbereitet wurden und die die Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes erfüllen. Durchschnittlich benötigen sie nach eigener Auskunft derzeit für die Planung und Genehmigung eines einzelnen Teilbauwerkes fünf bis sechs Jahre, bevor mit dem Bau begonnen werden könne.

Die Niederlassungen der Autobahn GmbH stehen vor unterschiedlichen Herausforderungen. Abgesehen von der Personalsituation unterscheiden sich auch die von ihnen zu betreuenden Bauwerke in ihrer Altersstruktur. Auch die Topographie und die Dichte des zu betreuenden Netzes unterscheiden sich. Strategisch haben einige Niederlassungen das Brückenmodernisierungsnetz des BMDV im Blick, der Fokus liegt bei den meisten aber ausschließlich auf dem von der Zentrale der Autobahn GmbH festgelegten kleineren prioritären Netz.

Nahezu alle Niederlassungen teilten mit, dass ihnen Personal fehle, um die geplanten Teilbauwerke ihres Brückenmodernisierungsprogrammes bis zum Jahr 2035 zu vollenden. Dabei seien zum einen Stellen noch unbesetzt. Auch habe die Autobahn GmbH Schwierigkeiten, altersbedingte Abgänge zu ersetzen. Zum anderen würden darüber hinaus weitere Stellen

fehlen, da es zu viele Bauwerke seien, die sie gleichzeitig zu bearbeiten hätten. Während die Bauprogramme für die nächsten drei bis vier Jahre so konzipiert seien, dass sie mit dem vorhandenen Personal abgearbeitet werden können, seien sie in den Jahren danach nur dann umsetzbar, wenn das Personal deutlich aufgestockt werde. Konkrete Zahlen nannten die Niederlassungen nicht. Dem Bundesrechnungshof lag exemplarisch die Personalbedarfsabschätzung einer Niederlassung vor. Danach benötigt allein diese mehr als 100 zusätzliche Stellen, um in ihrem Zuständigkeitsbereich die Modernisierung der Teilbauwerke im prioritären Netz einschließlich aller Bauwerke mit einem Traglastindex von V bis zum Jahr 2035 zu schaffen.

3.5 Zwischenfazit des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH

Die Autobahn GmbH hat in den Jahren 2021 und 2022 hauptsächlich Planungen von den Ländern umgesetzt. Daher liegt es überwiegend nicht in ihrer Verantwortung, dass nur weniger als 60 % der fertiggestellten Teilbauwerke den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes für die Auswahl von Teilbauwerken entsprachen.²³ Für die Jahre 2023 und 2024 soll die Zahl fertiggestellter Teilbauwerke zwar anwachsen, trotzdem wird die Zahl an Brückenmodernisierungen nicht signifikant steigen. Ein Grund hierfür ist, dass deutlich weniger als 50 % dieser Teilbauwerke den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes entsprechen.²⁴ Ursache hierfür ist insbesondere, dass die Autobahn GmbH noch immer Planungen der Länder abarbeitet, die nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes entsprechen. Auch Bedarfsplanprojekte, wie Neubau und Erweiterungen, binden die personellen Kapazitäten der Autobahn GmbH. Diese fehlen dann für Projekte des Brückenmodernisierungsprogrammes. Mittlerweile beginnt die Autobahn GmbH eigene Projekte der Brückenmodernisierung zu planen. Sie geht davon aus, dass sich dadurch der Anteil an Projekten erhöht, die ihre Kriterien erfüllen. Diese Projekte werden wegen der langen Planungs- und Genehmigungsphase allerdings frühestens in fünf Jahren gebaut.

Die Autobahn GmbH richtete im Februar 2022 ihre Strategie zur Brückenmodernisierung auch wegen der ihr zur Verfügung stehenden Kapazitäten auf ein im Vergleich zum Brückenmodernisierungsnetz des BMDV kleineres prioritäres Netz und ein späteres Zieljahr aus. Weil sie nach eigenen Angaben das BMDV darüber informierte, hätte das BMDV somit bereits zum Zeitpunkt des Brückengipfels Kenntnis von der Planungsstrategie der Autobahn GmbH und deren Gründen haben müssen. Umso unverständlicher ist es, dass das BMDV im

²³ Im Jahr 2021 meldete die Autobahn GmbH 185 Modernisierungen, von denen 101 kriteriengerecht waren. Das entspricht einem Anteil von 55 %. Im Jahr 2022 meldete die Autobahn GmbH 238 Modernisierungen, von denen 136 kriteriengerecht waren. Das entspricht einem Anteil von 57 %.

²⁴ Im Jahr 2023 möchte die Autobahn GmbH 309 Modernisierungen fertigstellen, von denen 116 kriteriengerecht sind. Das entspricht einem Anteil von 38 %. Im Jahr 2024 möchte die Autobahn GmbH 303 Modernisierungen fertigstellen, von denen 143 kriteriengerecht waren. Das entspricht einem Anteil von 47 %.

März 2022 dennoch ein eigenes Brückenmodernisierungsprogramm vorstellte, das die Personalkapazitäten der Autobahn GmbH deutlich überfordert.

Die Kriterien des BMDV und der Autobahn GmbH für die Auswahl von Teilbauwerken in ihren jeweiligen Brückenmodernisierungsprogrammen sind identisch. Die Programme unterscheiden sich aber im betrachteten Autobahnnetz sowie dem Zieljahr für die Fertigstellung.

Die Autobahn GmbH kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bei den derzeitigen Rahmenbedingungen die Ziele des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes nicht erreichen.

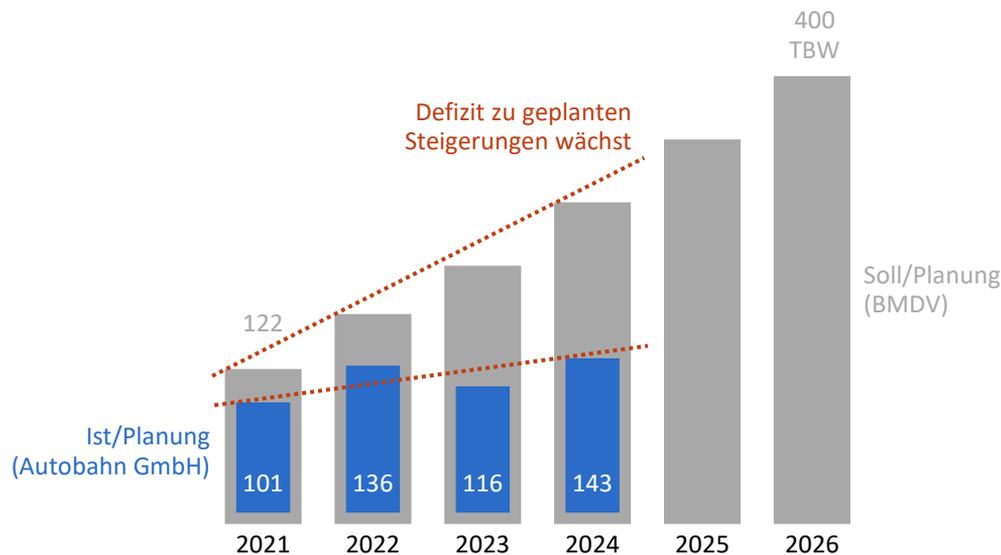
Aus heutiger Sicht wird die Autobahn GmbH sogar Schwierigkeiten haben, ihr eigenes Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2035 umzusetzen. Dazu hätte sie seit dem Jahr 2022 im Durchschnitt 270 Teilbauwerke pro Jahr fertigstellen müssen. Tatsächlich schaffte sie in den Jahren 2021 und 2022 zusammen lediglich 237 Teilbauwerke.

In Abbildung 4 sind die Modernisierungen der Autobahn GmbH aus den Jahren 2021 und 2022 bzw. die geplanten Modernisierungen für die Jahre 2023 und 2024 dem geplanten Projekthochlauf des BMDV gegenübergestellt. Die Autobahn GmbH erreicht die Meilensteine nicht, die das BMDV vorgegeben hat. „Soll“ und „Ist“ klaffen immer weiter auseinander. Damit wird die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke, die nötig wäre, um das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes bis zum Jahr 2032 abzuschließen, jedes Jahr steigen.

Abbildung 4

Autobahn GmbH kommt mit Modernisierung nicht hinterher

Die Autobahn GmbH soll die Zahl modernisierter Teilbauwerke (TBW) deutlich steigern. Bisher ist ihr das nur ansatzweise gelungen. Das Defizit zu den vom BMDV geplanten jährlichen Steigerungen wird jedes Jahr größer.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen – Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, Bild 14, S. 20; sowie eigene Erhebungen.

Da der Autobahn GmbH nach eigenen Angaben Personal fehlt und sie Mühe hat, Personalabgänge zu ersetzen, scheint dem Bundesrechnungshof ein weiterer Aufwuchs an fertiggestellten Teilbauwerken unsicher. Einzig der ausschließliche Fokus auf kriteriengerechte Teilbauwerke könnte den Output der Autobahn GmbH steigern, sodass sie absehbar mehr Teilbauwerke ihres Brückenmodernisierungsprogrammes fertigstellen könnte.

Aber selbst, wenn die Autobahn GmbH ihr eigenes Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2035 umsetzen würde, hätte sie damit nicht zugleich das Ziel des BMDV erreicht, alle defizitären Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes bis zum Jahr 2032 fertigzustellen.

3.6 Stellungnahme des BMDV zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH

Das BMDV hat der Darstellung des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass das BMDV und die Autobahn GmbH jeweils ein eigenes Programm zur Brückenmodernisierung, ein eigenes betrachtetes Netz sowie ein eigenes Zieljahr verfolgen würden, die sich grundlegend unterscheiden. Sowohl das BMDV als auch die Autobahn GmbH würden das Ziel verfolgen, die Zahl der fertiggestellten Teilbauwerke auf ca. 400 pro Jahr zu steigern. Die

Autobahn GmbH setze die strategischen Vorgaben des Bundes im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit im Sinne eines gemeinsam abgestimmten Brückenmodernisierungsprogrammes um. Das Brückenmodernisierungsnetz sei in den nächsten zehn Jahren umzusetzen. Danach richteten sich die zu leistenden Jahresscheiben. Sie würden überdies beeinflusst durch äußere Randbedingungen, wie z. B. das Schaffen von Baurecht, Lieferketten, Personalressourcen bei allen Beteiligten oder der finanziellen Ausstattung. Es sei notwendig, den erreichten Umsetzungsstand kontinuierlich zu monitoren und ggf. Anpassungen und Ergänzungen zur Erfüllung der Ziele vorzunehmen. Das Jahr 2035 sei lediglich das Ende des dargestellten Betrachtungszeitraumes des Brückenbauprogrammes der Autobahn GmbH. Es befinde sich kontinuierlich in Bearbeitung und werde mit jedem Jahr ergänzt.

Die Überprüfung des Bundesrechnungshofes der in den Jahren 2021 und 2022 fertiggestellten Teilbauwerke zeige, dass eine bedarfsgerechte Modernisierung notwendig sei. Sie habe aber keinerlei Aussagekraft bezüglich der Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes, das das BMDV im Jahr 2022 entwickelte und kommunizierte. Dass viele der aufgezeigten, für die Jahre 2023 und 2024 geplanten fertigzustellenden Teilbauwerke überwiegend noch auf Planungen der Länder zurückgehen, zeige auch, dass eine vorauslaufende baureife Planung für die Zielerreichung sehr wichtig sei. Die Autobahn GmbH arbeite derzeit daran, einen Planungsvorlauf inkl. Planungsreserve aufzubauen und zu verstetigen.

Das BMDV hat mitgeteilt, die Zahl von ca. 400 fertigzustellenden Teilbauwerken pro Jahr ab dem Jahr 2026 stelle lediglich eine Vergleichsgröße dar. Es würden sowohl große als auch kleine Brücken erfasst. Derzeit würden prioritär die großen Brücken modernisiert. Der Arbeitsaufwand dafür sei höher, weshalb zunächst weniger als 400 Teilbauwerke fertiggestellt würden. Dies werde sich in wenigen Jahren ändern, sodass im Mittel etwa 400 Teilbauwerke realistisch seien. Das BMDV halte zur Steuerung des Umsetzungsgrades des Brückenmodernisierungsprogrammes die fertig modernisierte Brückenfläche als Zielgröße für realistischer als die Zahl an Teilbauwerken.

3.7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm der Autobahn GmbH

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass die Autobahn GmbH wegen fehlenden Personals nicht das komplette Brückenmodernisierungsnetz des Bundes bearbeitet, sondern nur ein Teilnetz, das prioritäre Netz. Mit der Modernisierung des Teilnetzes beabsichtigt sie nicht, im Jahr 2032 fertig zu werden, sondern erst im Jahr 2035. Der Bundesrechnungshof behauptet nicht, dass sich die Programme, Netze und Zeithorizonte des BMDV und der Autobahn GmbH grundlegend unterscheiden. Es steht jedoch fest:

- Die Autobahn GmbH beplant lediglich ein kleineres, prioritäres Netz und
- die Autobahn GmbH plant, später mit der Modernisierung der Brücken fertig zu werden als das BMDV vorgegeben hat.

Wenn das BMDV weiterhin behauptet, mit dem Brückenmodernisierungsnetz des Bundes bis zum Jahr 2032 fertig zu werden, plant es unrealistisch. Die fertiggestellten Teilbauwerke der Jahre 2021 und 2022 sowie die geplanten Fertigstellungen für die Jahre 2023 und 2024 zeigen deutlich, dass die Autobahn GmbH selbst ihre gegenüber dem BMDV weniger ambitionierte Ziele verfehlen wird.

Der Bundesrechnungshof hat die Überlegungen des BMDV aufgegriffen, anstelle der Zahl der Teilbauwerke die Brückenfläche als Steuerungsgröße zu verwenden. Er hat die nach der Brückenbilanz des BMDV zu modernisierenden und die von der Autobahn GmbH als fertig gemeldeten Teilbauwerke im Hinblick auf ihre Fläche ausgewertet. Ein zu modernisierendes Teilbauwerk des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes hat eine durchschnittliche Fläche von rund 1 130 m².²⁵ Multipliziert mit den jeweils pro Jahr fertigzustellenden Bauwerken (vgl. Abbildung 1) ergibt sich daraus für die Jahre 2021 bis 2024 eine insgesamt fertigzustellende Jahresgesamtbrückenfläche (Soll). Zum Vergleich ermittelte der Bundesrechnungshof die von der Autobahn GmbH fertiggestellten bzw. geplanten Brückenflächen der entsprechenden Bauwerke in den Jahren 2021 bis 2024 (Ist) (siehe Tabelle 2).

Der Vergleich zeigt: Die von der Autobahn GmbH im Jahr 2021 modernisierte Jahresgesamtbrückenfläche (Ist) liegt unter den Erwartungen des BMDV (Soll). Das Defizit wird bei dieser Betrachtungsweise jedes Jahr größer. Auch der Blick auf die Brückenflächen verdeutlicht damit, dass die Autobahn GmbH sich von der Erwartung des BMDV immer weiter entfernt.

Tabelle 2

Vergleich der modernisierten Brückenflächen nach Planung des BMDV (Soll) und Umsetzung der Autobahn GmbH (Ist)

Jahr	Jahresgesamt- Brückenfläche (Soll)	Jahresgesamt- Brückenfläche (Ist)	Differenz
	<i>m²</i>		
2021	137 860	114 534	-23 326
2022	196 620	153 816	-42 804
2023	271 200	160 776	-110 424
2024	316 400	127 127	-189 273

Quelle: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen; Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022; sowie Daten der Autobahn GmbH, Stand: März 2023; Auswertung und Berechnung: Bundesrechnungshof.

Anstelle sich prioritär um die schlechten Brücken in Deutschland zu kümmern, beschäftigt sich die Autobahn GmbH derzeit darüber hinaus noch überwiegend mit weniger dringenden Brückenprojekten. In den Jahren 2023 und 2024 plant sie zwar, jeweils mehr als 300

²⁵ Die nach der Brückenbilanz vom Bundesrechnungshof ermittelten 5 246 zu modernisierenden Teilbauwerke haben insgesamt eine Fläche von etwas mehr als 5,93 Mio. m².
5 934 787 m² / 5 246 Teilbauwerke ≈ 1 131 m².

Teilbauwerke fertigzustellen, jedoch entsprechen mehr als 50 % davon nicht den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes.

4 Dauerhafte Belastung der Autobahn GmbH

Das Autobahnnetz zählte im März 2022 insgesamt 27 915 Teilbauwerke, die die Autobahn GmbH dauerhaft erhalten muss. Weitere Bauwerke, die an neu gebauten Autobahnen entstehen, kommen hinzu. Allerdings sind die Bauwerke, die dauerhaft zu erhalten sind, unterschiedlich groß, unterschiedlich stark belastet und unterschiedlich alt. Die meisten Bauwerke stammen derzeit noch aus den Jahren zwischen 1965 und 1980. In den östlichen Bundesländern gibt es zudem viele Bauwerke, die nach dem Jahr 1990 errichtet wurden.²⁶ Das bedeutet, dass zu bestimmten Zeiten überdurchschnittlich viele Bauwerke zu modernisieren sind.

Schon heute sind 87 % der Autobahnbrücken aus Spannbeton oder Stahlbeton – Tendenz steigend. Deren theoretische Nutzungsdauer beträgt 70 Jahre.²⁷ Es ist davon auszugehen, dass die betreffenden Bauwerke spätestens nach dieser Zeit modernisiert werden müssen. Bei einer Nutzungsdauer von 70 Jahren wird die Autobahn GmbH daher im Mittel dauerhaft jährlich knapp 400 Teilbauwerke²⁸ zu modernisieren haben – unabhängig von Brückenmodernisierungsprogrammen.

Die Bauwerke aus den Jahren 1965 bis 1980 erreichen ihre theoretische Nutzungsdauer in den kommenden Jahren und Jahrzehnten. Mit ihnen wird sich die Autobahn GmbH demnächst vordringlich zu beschäftigen haben. Aufgrund ihres Alters und ihrer statischen Bauweise fallen sie aber überwiegend ohnehin unter die Auswahlkriterien der Brückenmodernisierung und sind somit Teil des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes.

²⁶ Drucksache 20(15)24 des Verkehrsausschusses: Bericht des BMDV zum Thema „Brückengipfel“ am 10. März 2022, hier: Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick des BMDV, Bonn, 10. März 2022, S. 4, öffentlich verfügbar unter: <https://bmdv.bund.de/goto?id=510810>, abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2023.

²⁷ Die theoretische Nutzungsdauer ist der Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Instandsetzungs-/Erneuerungsmaßnahmen bei Straßenbrücken definiert. Sie ist ein Erfahrungswert für die mögliche Nutzungsdauer eines Bauwerkes oder eines Bauwerksteiles. Die Werte für die theoretischen Nutzungsdauern sind in der Verordnung zur Berechnung von Ablösebeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz (Ablösebeträge-Berechnungsverordnung) aufgeführt. Je nach Bauweise beträgt die theoretische Nutzungsdauer bis zu 110 Jahre.

²⁸ 27 915 Teilbauwerke in 70 Jahren ≈ 399 Teilbauwerke.

5 Gesamtfazit und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMDV den Zeitplan seines Brückenmodernisierungsprogrammes nicht einhalten wird und die ausführende Autobahn GmbH dies auch gar nicht kann.

Die Autobahn GmbH benötigt in erster Linie die personelle Kapazität, um ihr bzw. das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes umsetzen zu können. Dazu muss sie zusätzliche Stellen erhalten und personelle Kapazitäten umverteilen. Der Haushaltsgesetzgeber kann dies unterstützen, indem er zusätzliche Stellen bei der Autobahn GmbH bewilligt. Außerdem könnte er mehr Haushaltsmittel für den Erhalt vorsehen, zulasten von Neu- und Ausbau. Der Haushaltsgesetzgeber müsste dann aber auch auf eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel bestehen.

Das BMDV hat deutlich gemacht, wie prekär die Lage bei der Brückenmodernisierung ist. Es hat aber auch den Anschein erweckt, dass es die Situation im Griff habe und die Modernisierung von Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen bis zum Jahr 2032 im Wesentlichen abgeschlossen sei. Dies wird aber nicht der Fall sein. Zum einen hat das BMDV aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke unterschätzt. Daher reichen die vom BMDV in der Brückenbilanz in Aussicht gestellten Steigerungsraten bei der Brückenmodernisierung von Teilbauwerken nicht aus, um alle 5 246 Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes zu modernisieren.

Zum anderen hat es das BMDV versäumt, zu berücksichtigen und transparent zu machen, dass die Autobahn GmbH (insbesondere aufgrund von Personalmangel) nicht plant, das auf dem Brückengipfel vorgestellte Ziel zu erreichen. Sie plant, erst bis zum Jahr 2035 mit der Brückenmodernisierung fertig zu werden und dabei zunächst nur Teilbauwerke in einem deutlich kleineren Netz (prioritäres Netz) umzusetzen.²⁹ Dies wird sie aber nur dann schaffen, wenn sie kurzfristig ihr Personal aufstockt. Zudem sollte sie verfügbares Personal bei den wichtigen Brückenmodernisierungsprojekten einsetzen. Andere Projekte muss die Autobahn GmbH zurückstellen.

Nach derzeitigem Stand ist noch nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt alle schlechten Bauwerke (Traglastindex V, IV und zum Teil III) im gesamten Autobahnnetz modernisiert sein werden. Erst dann wird die Gefahr von Sperrungen im Autobahnnetz jedoch weitgehend gebannt sein. Die Autobahn GmbH steht zudem vor der Herausforderung, dauerhaft jährlich 400 Teilbauwerke zu modernisieren. Mit jedem Jahr, in dem sie weniger schafft, vergrößert sie die Bugwelle an nicht modernisierten Teilbauwerken, die sie bereits jetzt vor sich herschiebt.

²⁹ Zuzüglich aller Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V außerhalb des prioritären Netzes.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat betont, dass die Autobahn GmbH grundsätzlich an ihren Finanzierungs- und Realisierungsplan gebunden ist, in dessen Rahmen sie aber flexibel agiere und Entscheidungen zu funktionalen (z. B. Neubau/Erhaltung) und regionalen (z. B. Verteilung der Mittel auf die Niederlassungen) Schwerpunktsetzungen sowie zu einzelnen Bauprojekten grundsätzlich selbstständig treffe.

Derzeit liege der Schwerpunkt der Investitionen der Autobahn GmbH in der Netzerhaltung. So seien gemäß der Investitionsplanung für das Jahr 2023 der Autobahn GmbH bei Gesamtinvestitionen von rund 5,8 Mrd. Euro rund 3,6 Mrd. Euro für die Erhaltung vorgesehen. Bei sämtlichen seit Betriebsbeginn der Autobahn GmbH vom Bund zum Bau freigegebenen Bedarfsplanvorhaben handele es sich um Autobahnerweiterungen, bei denen insbesondere Bauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes durch Neubauten ersetzt werden.

Eine alleinige Fokussierung auf das Brückenmodernisierungsprogramm würde den gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht gerecht werden. Der Bundesrechnungshof verkenne, dass zur Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes aufgrund der besonderen Anforderungen in erster Linie besonders ausgebildete und qualifizierte Ingenieure erforderlich seien, so dass Ingenieure und Techniker aus anderen Aufgabenbereichen der Autobahn GmbH nur eingeschränkt unterstützen könnten. Dieser Fachkräftemangel betreffe die gesamte Branche, Verwaltung, aber auch die Planungsbüros und Baufirmen.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es das Brückenmodernisierungsprogramm noch deutlicher in den Fokus rücken müsse. Der neue Finanzierungs- und Realisierungsplan solle die Brückenmodernisierung verstärkt berücksichtigen. Auch in den Abstimmungen zu den jährlichen Investitionsplanungen werde das BMDV auf eine fokussierte Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes bei der Autobahn GmbH drängen – ohne jedoch auch andere wichtige gesetzliche Aufgaben zu vernachlässigen.

Das BMDV hat ein Aufwuchs des Personalstamms bei der Autobahn GmbH für notwendig gehalten, um dem Aufgabenportfolio der Brückenmodernisierung gerecht zu werden. Daneben seien zur Effizienzsteigerung weitere Maßnahmen erforderlich, um Planung und Bau zu beschleunigen. Beispiele seien Maßnahmen zur Typisierung, Standardisierung und Digitalisierung im Planungsprozess als auch bei der Maßnahmenumsetzung. Auch arbeite die Autobahn GmbH daran, sich einen Planungsvorrat zu verschaffen. Grundsätzlich sei eine Verstetigung des Mittel- sowie des Personalbedarfs angestrebt. Durch die intendierte Effizienzsteigerung sei perspektivisch mit einer Abnahme der Auslastung zu rechnen.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Autobahn GmbH hinkt bei der Brückenmodernisierung schon jetzt deutlich dem Ziel des BMDV hinterher. Die Gefahr von Brückensperrungen erhöht sich dadurch. Damit sich der Zustand der Autobahnbrücken spürbar verbessert und die Autobahn GmbH ihren Rückstand

aufholt, müsste sie schon jetzt deutlich mehr als 400 Teilbauwerke pro Jahr modernisieren und nicht erst ab dem Jahr 2026 die 400 fertiggestellten Teilbauwerke erreichen. Auch die vom BMDV erwähnten Maßnahmen, wie z. B. Typisierung von Bauwerksentwürfen, um Planung und Bau zu beschleunigen, stellen derzeit noch die Ausnahme dar.

Langfristig wird die Autobahn GmbH die Zahl von jährlich 400 Modernisierungen zudem halten müssen, um den Status Quo der Brücken zu sichern. Die Brückenmodernisierung stellt insofern eine Daueraufgabe dar. Das Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes wird im Jahr 2032 nicht annähernd abgeschlossen sein. BMDV und Autobahn GmbH müssen daher beide die Modernisierung mit ganzer Kraft angehen. Wie lange es dauert, hängt davon ab, welche Anstrengungen sie unternehmen werden, um die Zahl der fertig modernisierten Teilbauwerke möglichst schnell zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Autobahn GmbH an, die offenen Stellen zu besetzen. Durch den Fachkräftemangel bei Ingenieurinnen und Ingenieuren ist das jedoch schwierig und zeitaufwändig. Auch die Personalentwicklung wird eine Daueraufgabe der Autobahn GmbH bleiben. Um jetzt schnell handlungsfähig zu werden, muss sie auch Alternativen prüfen. Sie könnte etwa vorhandenes Personal von anderen Aufgaben vorübergehend freistellen und schwerpunktmäßig für die anstehenden Brückenmodernisierungen einsetzen. Dies sollte sie so lange tun, bis die Bugwelle an unerledigten Modernisierungen abebbt.

Die Autobahn GmbH selbst geht davon aus, dass es nicht ausreichen wird, nur die offenen Stellen zu besetzen. Sie ist daher gefordert, ihren zusätzlichen Personalbedarf an qualifiziertem Personal für die Brückenmodernisierung zu ermitteln und zu begründen. Das BMDV kann dann entsprechend seinen Ankündigungen im Zukunftspaket Haushaltsmittel auch für zusätzliches Personal berücksichtigen.

Der Haushaltsgesetzgeber sollte prüfen, wie er die Haushaltsmittel für die Erhaltung weiter erhöhen kann. Zur Gegenfinanzierung könnten zumindest vorübergehend Mittel für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen eingespart werden. Sollte der Haushaltsgesetzgeber dieses Ziel verfolgen wollen, wäre die Zweckbindung der Mittel besonders wichtig. Die Autobahn GmbH dürfte die zusätzlichen Bundesmittel ausschließlich für die Erhaltung – insbesondere für die Brückenmodernisierung – einsetzen.

Um wenigstens die Teilbauwerke des prioritären Netzes bis zum Jahr 2035 einschließlich der Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V im gesamten Autobahnnetz modernisieren zu können, sollte die Autobahn GmbH in den kommenden Jahren ausschließlich Projekte aus dem Brückenmodernisierungsprogramm beginnen. Insbesondere sollte sie erwägen, Neu-

und Ausbauprojekte in die Zukunft zu verschieben. Das BMDV muss für solche strategischen Pläne die Voraussetzungen schaffen.

Ringel

Steiert

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.