

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die schleppende
Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auf einen Blick

Modernisierung der Brücken an Bundesfernstraßen deutlich im Rückstand

Seit Jahren befinden sich viele Brücken im Bundesfernstraßennetz (Autobahnen und Bundesstraßen) in einem schlechten Zustand. Die Brückenmodernisierung kommt nicht voran. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) muss der Brückenmodernisierung Vorrang einräumen, sonst sind weitere Brückensperrungen vorprogrammiert. Der Haushaltsgesetzgeber kann es dabei unterstützen.

→ Worum geht es?

Das BMDV hat ein Programm zur Modernisierung besonders wichtiger Autobahnbrücken mit dem Zieljahr 2032 aufgelegt. Das Ziel wird es nicht erreichen. Die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) ist mit der Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes deutlich im Rückstand. Das BMDV ignoriert dies und zieht eine positive Zwischenbilanz. Für Bundesstraßen überlässt es das BMDV den zuständigen Ländern, den Stau an Brückenmodernisierungen abzarbeiten.

→ Was ist zu tun?

Die Autobahn GmbH muss personell und finanziell in die Lage versetzt werden, dass sie der Brückenmodernisierung den Vorrang geben kann. Das Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Infrastrukturmaßnahmen und Klimaneutralität¹ gibt dem Bund dafür neue Möglichkeiten. Der Haushaltsgesetzgeber sollte die erforderlichen Mittel zweckgebunden für die Brückenmodernisierung bereitstellen. Neubau- und Ausbauprojekte sollten zurückgestellt werden. So können kurzfristig Personalkapazitäten bei der Autobahn GmbH und den Ländern für die Brückenmodernisierung freigesetzt werden. Den Ländern sollte das BMDV zudem eindeutige Ziele für die Brückenmodernisierung vorgeben.

→ Was ist das Ziel?

Einer Verschlechterung der Brücken muss noch entschiedener entgegengewirkt werden. Die Defizite bei der Modernisierung von Brücken an Bundesfernstraßen müssen so schnell wie möglich behoben werden. Nur wenn die Brücken dauerhaft und uneingeschränkt verfügbar sind, können die Bundesfernstraßen, und vor allem die Autobahnen, ihrer besonderen Verkehrsbedeutung gerecht werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Vorbemerkung.....	9
2	Ausgangslage: Die Brückenbilanz des BMDV	10
3	Brückenmodernisierungsprogramm des BMDV für Autobahnbrücken	13
4	Schleppende Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes	17
5	Haushaltsmittel für die Brückenmodernisierung an Autobahnen zu gering bemessen.....	25
6	Brückenmodernisierung an Bundesstraßen	27
7	Fazit	31

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

0 Zusammenfassung

Seit Jahren befinden sich viele Brücken im Bundesfernstraßennetz in einem schlechten Zustand. Weitere Sperrungen von Autobahnen und Bundesstraßen drohen. Die Folgen sind zum Teil weiträumige Umleitungen mit Staus auf Straßen, die für diesen Verkehr nicht ausgelegt sind. Das BMDV hat sich daher zum Ziel gesetzt, Brücken schneller zu modernisieren. Der Begriff „Modernisierung“ umfasst dabei alle baulichen Eingriffe zur Verstärkung einer Brücke sowie deren Teil- oder gänzliche Erneuerung mit Anpassung an aktuelle technische Standards. In einem Brückenmodernisierungsprogramm für Brücken an Autobahnen hat das BMDV festgelegt, dass die Autobahn GmbH in einem ersten Schritt bis zum Jahr 2032 die wichtigsten und schlechtesten Teilbauwerke von Autobahnbrücken modernisieren soll; das sind rund 5 000 Teilbauwerke. Der Bundesrechnungshof hält dieses Ziel für nicht mehr erreichbar. Für Bundesstraßen gibt es kein Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes. Das BMDV muss die Autobahn GmbH und die für die Verwaltung der Bundesstraßen verantwortlichen Länder mehr unterstützen. Der Bundesrechnungshof sieht aber auch den Gesetzgeber in der Pflicht zu handeln.

0.1

Im März 2022 zog das BMDV Bilanz zum Zustand seiner Brücken an Bundesfernstraßen. Brücken an Bundesfernstraßen können aus mehreren Teilbauwerken bestehen. Insbesondere bei Autobahnen hat jede Fahrtrichtung ein eigenes Teilbauwerk. Rund 8 100 Teilbauwerke von Autobahnbrücken – das entspricht einem Drittel aller vom BMDV betrachteten Teilbauwerke an Autobahnen – sowie rund 3 000 Teilbauwerke an Bundesstraßen – das entspricht rund einem Siebtel aller betrachteten Teilbauwerke an Bundesstraßen – sind modernisierungsbedürftig und müssen verstärkt oder erneuert werden. (Nummer 2)

0.2

Ausgehend von seiner Bilanz legte das BMDV ein Modernisierungsprogramm für Autobahnbrücken auf. Es ermittelte dazu die schlechtesten Teilbauwerke. Rund 5 000 Teilbauwerke muss die Autobahn GmbH in einem ersten Schritt modernisieren. Die Zahl der jährlich modernisierten Brücken soll kontinuierlich steigen. Ab dem Jahr 2026 soll die Autobahn GmbH jährlich 400 Teilbauwerke modernisieren. Sie hätte aber bereits seit dem Jahr 2022 im Durchschnitt jährlich mehr als 450 Teilbauwerke modernisieren müssen, um mit dem Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Zieljahr 2032 fertigzuwerden. (Nummer 3)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

0.3

Das BMDV zog im September 2024 eine positive Zwischenbilanz zum Brückenmodernisierungsprogramm für Autobahnbrücken. Der Bundesrechnungshof kommt jedoch zu einem anderen Ergebnis. Das BMDV hat fälschlicherweise sämtliche von der Autobahn GmbH fertiggestellten Teilbauwerke zum Programmerfolg gezählt. Weit mehr als die Hälfte davon entspricht jedoch nicht den Programmkriterien. Zudem gibt das BMDV den Umfang des Brückenmodernisierungsprogrammes zu gering an. Beides lässt den Programmerfolg zu positiv erscheinen.

In den letzten drei Jahren modernisierte die Autobahn GmbH nur rund 40 % der Menge an Teilbauwerken, die das BMDV im Brückenmodernisierungsprogramm für diesen Zeitraum vorgesehen hatte. Die Zahl der fertiggestellten und kriteriengerechten Brückenmodernisierungen hat von Jahr zu Jahr abgenommen. Statt der 280 für das Jahr 2024 geplanten Teilbauwerke hat die Autobahn GmbH lediglich 69 Teilbauwerke modernisiert (siehe Abbildung 4). Auch in den nächsten Jahren wird die Autobahn GmbH viele Teilbauwerke fertigstellen, die nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm gehören. Wesentlicher Grund ist, dass sie derzeit noch viele Projekte weiter plant und baut, die die Länder vor mehreren Jahren zu planen begonnen hatten, als diese noch für die Autobahnen zuständig waren. Das Brückenmodernisierungsprogramm gab es damals noch nicht, sodass die Länder Brückenmodernisierungen zum Teil nach anderen Kriterien priorisiert hatten.

Bereits jetzt ist absehbar, dass die Autobahn GmbH auch in den nächsten Jahren weniger Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes fertigstellen wird als vom BMDV geplant. Die Differenz zwischen modernisierten Teilbauwerken und geplanten Modernisierungen gemäß Brückenmodernisierungsprogramm wird jährlich weiter wachsen. Darüber hinaus müsste die Autobahn GmbH ab dem Jahr 2025 rund 590 Teilbauwerke jährlich modernisieren, um das Ziel, das Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2032 abzuschließen, noch erreichen zu können. Das wird ihr nicht gelingen. Zwar möchte die Autobahn GmbH personelle und organisatorische Anpassungen vornehmen, um der Brückenmodernisierung mehr Gewicht einzuräumen. Allerdings befindet sie sich dabei noch in der Konzept- und Aufbauphase. (Nummer 4)

0.4

Das BMDV hatte im März 2022 angekündigt, für eine ausreichende finanzielle Ausstattung des Brückenmodernisierungsprogrammes für Autobahnbrücken zu sorgen, um die Zahl der jährlich fertiggestellten Teilbauwerke zu steigern. Dem BMDV ist es jedoch bislang nicht erkennbar gelungen, die Haushaltsmittel einzuplanen, die es als notwendig erachtet hat, um die Brückenmodernisierung zu beschleunigen. Darüber hinaus hat es den Mittelbedarf

unterschätzt. Da die Mittel für die Brückenmodernisierung intransparent im Bundeshaushalt veranschlagt sind und die Autobahn GmbH nicht beziffern kann, wie viel sie für die Brückenmodernisierung jährlich ausgegeben hat, kann das BMDV nicht beurteilen, in welchem Umfang die Mittel erhöht werden müssten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Bundeshaushalt einen gesonderten Haushaltstitel für die Brückenmodernisierung vorzusehen. Im März 2025 beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates eine Änderung des Grundgesetzes.² Danach kann der Bund ein Sondervermögen für Infrastrukturmaßnahmen und Klimaneutralität im Umfang von 500 Mrd. Euro errichten. Ob und in welcher Höhe davon Mittel für die Verkehrsinfrastruktur und im Speziellen für die Modernisierung von Brücken an Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen werden, ist offen. Die Maßgabe der verbindlichen Veranschlagung ist auch bei einer Mittelbereitstellung aus einem Sondervermögen zu beachten. (Nummer 5)

0.5

Für die Brücken an Bundesstraßen hat das BMDV kein Modernisierungsprogramm aufgestellt. Das BMDV hat auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen. Auch die Länder kommen mit der Brückenmodernisierung nicht ausreichend voran. Es ist nicht absehbar, wann sich die Brücken von Bundesstraßen wieder in einem zumindest weitgehend befriedigenden Zustand befinden werden. Das BMDV nimmt dies bislang lediglich zur Kenntnis. Stattdessen sollte es den Ländern im Rahmen seiner Fachaufsicht zu den zu modernisierenden Teilbauwerken Zielvorgaben machen und das Erreichen dieser Ziele kontrollieren. Nur so kann es ein Stagnieren bei der Brückenmodernisierung oder gar ein weiteres Verschlechtern des Bestandes verhindern. (Nummer 6)

0.6

Der Bundesrechnungshof hat bereits Anfang 2024 empfohlen, die Haushaltsmittel für die Erhaltung der Autobahnen weiter zu erhöhen. Zur Gegenfinanzierung hatte er vorgeschlagen, vorübergehend Mittel für den Neu- und Ausbau von Autobahnen einzusparen. Er hält dabei eine Zweckbindung der Mittel für die Brückenmodernisierung für besonders wichtig.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes sind bislang nicht umgesetzt. Er erneuert daher seine Empfehlung mit Nachdruck. Der Haushaltsgesetzgeber sollte zweckgebunden die erforderlichen Mittel für die Brückenmodernisierung bereitstellen. Die Autobahn GmbH benötigt eine verlässliche, langfristige Finanzplanung. Sie benötigt nicht nur ausreichend Investitionsmittel, sondern auch ausreichend Mittel, um die Brückenmodernisierungen zu planen. Ansonsten sind die Brückenmodernisierungen gefährdet und weitere Autobahnsperrungen

² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94.

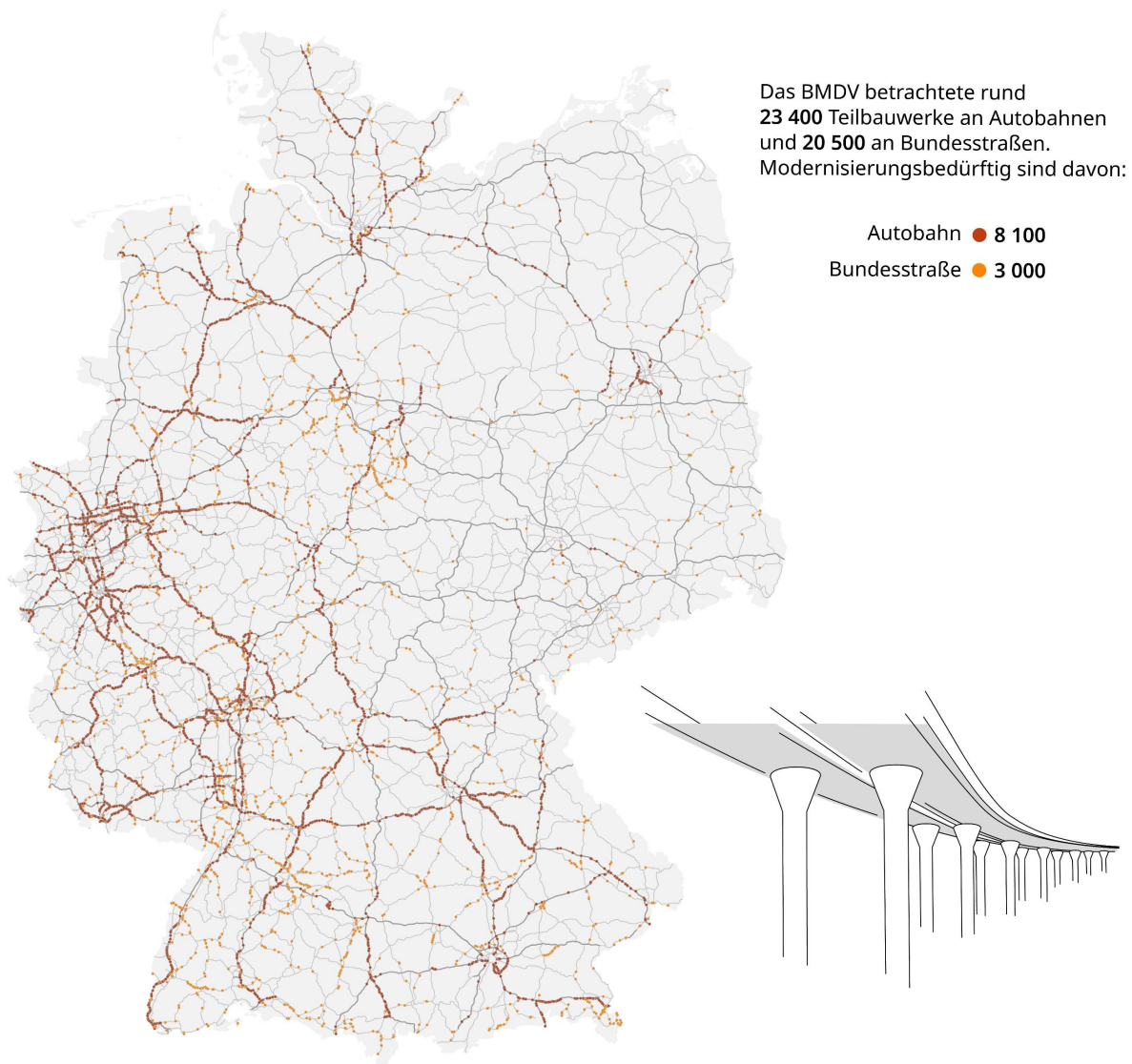
drohen. Um ihre Kapazitäten für die Brückenmodernisierung kurzfristig steigern zu können, muss die Autobahn GmbH ihr vorhandenes Personal intern anders einsetzen und den Neu- und Ausbau zumindest vorübergehend zugunsten der Brückenmodernisierung zurückstellen. Der Haushaltsgesetzgeber kann dies steuern, indem er für den Neu- und Ausbau weniger Mittel bereitstellt. Den Ländern sollte das BMDV konkrete Zielvorgaben zur Brückenmodernisierung machen. Es sollte zudem gemeinsam mit ihnen prüfen, ob auch hier ein Zurückstellen von Neu- und Ausbauprojekten zugunsten der Brückenmodernisierung möglich ist. Damit könnten freiwerdende Personalkapazitäten für die Brückenmodernisierung eingesetzt werden. (Nummer 7)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1

Modernisierung von Bundesfernstraßenbrücken ist eine Mammutaufgabe

Jedes dritte Teilbauwerk von Autobahnbrücken und jedes siebte Teilbauwerk von Brücken an Bundesstraßen sind modernisierungsbedürftig. In einem Brückenmodernisierungsprogramm für Autobahnbrücken soll die Autobahn GmbH bis zum Jahr 2032 die wichtigsten und schlechtesten Teilbauwerke modernisieren; das sind rund 5 000 Teilbauwerke.



 Die Darstellung dient allein der Illustration und ermöglicht keine exakte Lokalisierung der einzelnen Teilbauwerke.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMDV (Stand 27. Januar 2025, Brückenkarte vom BMDV sowie Brückenkarte von der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1 Vorbemerkung

Straßen bewältigen mit knapp 80 % des Personenverkehrs und rund 85 % des Güterverkehrs die Hauptlast des deutschen Verkehrsaufkommens. Trotz eines Längenanteils von nur etwa 6 % am überörtlichen Straßennetz kommt den Autobahnen dabei eine besondere Bedeutung zu. Über sie fließt rund ein Drittel der gesamten Jahresfahrleistung der Kraftfahrzeuge in Deutschland. Deshalb ist es wichtig, dass Autobahnen uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Autobahnen und Bundesstraßen bilden das Netz der Bundesfernstraßen. Wie Autobahnen dienen auch Bundesstraßen dem weiträumigen Verkehr. Die Brückenbauwerke sind neuralgische Stellen der Bundesfernstraßen. Die Leistungsfähigkeit des Bundesfernstraßennetzes hängt in erheblichem Maße von der Qualität der Brücken ab.

Marode Brücken stehen seit einigen Jahren im Fokus der Öffentlichkeit – nicht zuletzt aufgrund einiger Brückensperrungen wie z. B. der Talbrücke Rahmede an der A 45 im Dezember 2021 oder der Ringbahnbrücke der A 100 in Berlin im März 2025 sowie des Einsturzes eines Teils der Carolabrücke³ in Dresden im September 2024.

Im März 2022 präsentierte das BMDV auf dem sogenannten **Brückengipfel** eine Bestandsaufnahme zum Zustand der Brücken der Bundesfernstraßen (Brückenbilanz). Jedes dritte Teilbauwerk einer Autobahnbrücke und jedes siebte einer Bundesstraßenbrücke sind danach modernisierungsbedürftig. Der Begriff „Modernisierung“ umfasst dabei alle baulichen Eingriffe zur Verstärkung einer Brücke sowie deren Teil- oder gänzliche Erneuerung mit Anpassung an aktuelle technische Standards.⁴

Das BMDV leitete aus seiner Brückenbilanz ein Programm zur Modernisierung von Autobahnbrücken ab: das **Brückenmodernisierungsprogramm**. Damit wollte es neue Prioritäten setzen, um die Modernisierung der Brücken strategisch anzugehen. Zudem wollte es die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen: Finanzielle Mittel sollten erhöht sowie Planungen, Verfahren und Abstimmungen beschleunigt, digitalisiert und vereinfacht werden. Dieses Maßnahmenbündel nannte das BMDV Zukunftspaket. Ziel des BMDV war es, damit eine deutliche Beschleunigung der Brückenmodernisierung zu erreichen.⁵

³ Die Carolabrücke ist eine innerstädtische Brücke, für die der Bund nicht zuständig ist.

⁴ Vgl. Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING) vom 5. Februar 2021, veröffentlicht bei der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

⁵ Berichte des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, sowie „Zukunftspaket leistungsfähige Autobahnbrücken“, Berlin, 10. März 2022; beide verfügbar auf der Homepage des BMDV, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

Im September 2024 zog das BMDV eine positive Zwischenbilanz. Es sei mit seinem Brückenmodernisierungsprogramm an Autobahnen gut vorangekommen. Bis Ende 2024 seien voraussichtlich rund 30 % der im ersten Schritt zu modernisierenden Gesamt-Brückenfläche fertiggestellt. Wichtig sei, dass das hohe Investitionsniveau auch in Zukunft aufrecht erhalten bleibe.⁶

Der Bundesrechnungshof kommt zu einer anderen Einschätzung der Lage. Er prüft seit Ende 2022 das Brückenmodernisierungsprogramm des BMDV und dessen Umsetzung durch die zuständige bundeseigene Autobahn GmbH. Er hat darüber bereits dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet.⁷ Zudem hat der Bundesrechnungshof bei der Autobahn GmbH geprüft, vor welchen Herausforderungen sie steht und wie sie bei der Brückenmodernisierung vorankommt. Auch dem BMDV hat er über seine Prüfungsergebnisse berichtet.⁸

Seine Prüfungsergebnisse zu Brücken an Bundesstraßen hat der Bundesrechnungshof dem BMDV ebenfalls gesondert mitgeteilt.⁹ Anders als bei den Autobahnbrücken hat das BMDV für die Modernisierung dieser Brücken keine zeitlichen und mengenmäßigen Ziele vorgegeben. Es verweist hierbei auf die Zuständigkeit der Länder für das Planen, das Bauen, das Betreiben und das Erhalten von Bundesstraßen.

In diesem Bericht fasst der Bundesrechnungshof seine Prüfungserkenntnisse zum Stand der Modernisierung von Brücken an Bundesfernstraßen zusammen. Dabei hat er die Stellungnahme des BMDV berücksichtigt. Der Bericht enthält die Prüfungsergebnisse bis zum 31. März 2025.

2 Ausgangslage: Die Brückenbilanz des BMDV

Brückenbestand

Brücken an Bundesfernstraßen können aus mehreren **Teilbauwerken** bestehen. Vor allem an Autobahnen hat üblicherweise jede Fahrtrichtung ein eigenes Brückentragwerk.

⁶ Alles zum Thema Brücken, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken, Gz.: V 4 - 0002050 vom 9. Januar 2024.

⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Umfang und Fortschritt des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes für Autobahnbrücken, Gz.: V 4 - 0002679 vom 15. November 2024.

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMDV zur Brückenerhaltung im Bundesstraßennetz, Gz.: V 3 - 0000916 vom 28. Februar 2025.

Das Autobahnnetz umfasste mit Stand September 2021¹⁰ insgesamt 27 915 Teilbauwerke, die die Autobahn GmbH dauerhaft erhalten muss. Für das Bundesstraßennetz gab das BMDV 24 471 Teilbauwerke an,¹¹ für die die Länder in Auftragsverwaltung für den Bund zuständig sind. Brücken sind unterschiedlich groß, unterschiedlich stark mit Verkehr belastet und unterschiedlich alt. Weitere Brücken, die an neu gebauten Bundesfernstraßen entstehen, kommen in den nächsten Jahren hinzu. Somit wird die Zahl der zu erhaltenen Brücken noch wachsen.

Die meisten Brücken stammen aus den Jahren zwischen 1965 und 1985. In den östlichen Ländern wurden viele Brücken zwischen den Jahren 1990 und 2005 errichtet.¹² Aufgrund des zeitlichen Schwerpunkts der Brückenerrichtung sind daher zu bestimmten Zeiten überdurchschnittlich viele Brücken zu modernisieren.

Jedes dritte Teilbauwerk an Autobahnen ist modernisierungsbedürftig

Nicht nur ihre Altersstruktur, sondern auch die starke Beanspruchung der Teilbauwerke durch den in den letzten Jahrzehnten überproportional angestiegenen Schwer- und Güterverkehr machen eine Vielzahl an Erneuerungen oder Verstärkungen erforderlich.

Das BMDV bewertete in seiner Brückenbilanz die Brücken erstmalig anhand des sogenannten **Traglastindexes**. Beim Traglastindex wird die Tragfähigkeit eines Bauwerkes (Ist) der Verkehrsbelastung gegenübergestellt, der es ausgesetzt ist (Soll). Die Bewertung ist fünfstufig. Dabei kennzeichnet die Stufe I als beste Stufe jene Bauwerke, die die heutigen Anforderungen vollumfänglich erfüllen oder sogar übererfüllen. Zur schlechtesten Stufe V gehören nach dieser Einstufung insbesondere Teilbauwerke, die

- mit einem Alter von ca. 50 Jahren und mehr den Zenit ihrer geplanten Nutzungszeit nahezu erreicht oder 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.¹³

¹⁰ Das BMDV gab in seinem Bericht zum Brückengipfel vom 10. März 2022 für die statistischen Daten den Stand September 2021 an.

¹¹ Ebenfalls Stand September 2021.

¹² Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, Bild 1, S. 4.

¹³ Quelle: Traglastindex BMDV, abgerufen zuletzt am 31. März 2025. Zwischen den beiden eingrenzenden Indexstufen I und V werden die Brücken in die Stufen II bis IV eingruppiert.

Mit dem Traglastindex können die Tragfähigkeitsdefizite eines Bauwerkes bewertet werden, die aus der Zunahme des Schwerverkehrs sowie aus den daraus resultierenden Schwächen älterer Konstruktionsvorschriften entstehen. Mit der bis dahin für die Bewertung ausschließlich herangezogenen Zustandsnote¹⁴ können mögliche Tragfähigkeitsdefizite nur dann erkannt werden, wenn diese äußerlich sichtbar sind. Sie ist damit nur bedingt geeignet, Aussagen zu möglichen Tragfähigkeitsdefiziten zu treffen.

Für seine Brückenbilanz betrachtete das BMDV alle Bauwerke im Verlauf von Autobahnen (A-Bauwerke) sowie die Überführungsbauwerke von Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen über Autobahnen (Ü-Bauwerke).¹⁵ In Summe waren dies 23 395 Teilbauwerke im gesamten Autobahnnetz.¹⁶ Das BMDV schätzte, dass davon 8 083 Teilbauwerke – also rund ein Drittel – zu modernisieren sind. An den modernisierungsbedürftigen Teilbauwerken soll die Tragfähigkeit auf das heute notwendige Lastniveau gesteigert werden. Das bedeutet, dass sie verstärkt werden sollen. Wenn dies nicht möglich ist, müssen sie durch einen Neubau ersetzt werden. Übliche Erhaltungsmaßnahmen an Brücken, wie beispielsweise die Erneuerung von Fahrbahndeckschichten, zählt das BMDV nicht zur Modernisierung.¹⁷

Zu den zu modernisierenden Teilbauwerken zählte das BMDV alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von IV und V. Für diese erwartet 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. Als entscheidendes Jahr sah das BMDV das Jahr 1985 an. 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 aufwiesen. Im Ergebnis rechnete das BMDV damit, dass etwa die Hälfte der Teilbauwerke mit Traglastindex III zu modernisieren sei. Darüber hinaus zählte es einige Teilbauwerke zu den zu modernisierenden dazu, deren Traglastindex zwar besser als III war, die aber eine schlechte Zustandsnote aufwiesen.¹⁸

¹⁴ Die Zustandsnote ist das Ergebnis einer regelmäßigen äußeren und handnahen Sichtprüfung eines Bauwerkes nach DIN 1076. Die dabei vergebenen Einzelbewertungen werden zu einer Zustandsnote von 1 (sehr guter Zustand) bis 4 (ungenügender Zustand) zusammengefasst.

¹⁵ Über A-Bauwerke fließt der Verkehr der Autobahnen. Sie führen über andere Verkehrswege oder Täler. Ü-Bauwerke überführen andere Verkehrswege über die Autobahn.

¹⁶ Gemeindestraßen und Wirtschaftswege bezog das BMDV nicht in die Brückenbilanz ein, da die verkehrliche Bedeutung und damit auch die Anforderungen an diese Kategorie von Straßen und Wegen geringer und nicht vergleichbar mit den übrigen Brücken seien.

¹⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung 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, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

¹⁸ 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: Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, S. 15, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

An Bundesstraßen betrachtete das BMDV für seine Brückenbilanz 20 552 der insgesamt 24 471 Teilbauwerke im gesamten Bundesstraßennetz.¹⁹ Es ermittelte anhand derselben Auswahlkriterien wie bei den Autobahnen, dass 3 030 Teilbauwerke an Bundesstraßen zu modernisieren sind; das entspricht etwa jedem siebten der betrachteten Teilbauwerke.

3 Brückenmodernisierungsprogramm des BMDV für Autobahnbrücken

BMDV will Modernisierung der Autobahnbrücken beschleunigen

Die allermeisten Autobahnbrücken bestehen heute aus Spannbeton oder Stahlbeton – Tendenz steigend. Deren theoretische Nutzungsdauer beträgt 70 Jahre.²⁰ Es ist davon auszugehen, dass die betreffenden Bauwerke nach dieser Zeit modernisiert werden müssen. Bei fast 28 000 Teilbauwerken sind das durchschnittlich 400 Teilbauwerke an Autobahnen pro Jahr.

Bis Ende 2020 waren noch die Länder im Auftrag für den Bund für die Autobahnen zuständig. Sie modernisierten zuletzt deutlich weniger als 200 Teilbauwerke pro Jahr. Seit Anfang 2021 ist die Autobahn GmbH für die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Verwaltung der Autobahnen zuständig.²¹ Sie gliedert sich in eine Zentrale und zehn Niederlassungen. Die seit dem Jahr 2017 rückläufige Zahl an fertiggestellten Teilbauwerken (siehe Abbildung 2) erklärte das BMDV mit dem damals bevorstehenden Übergang der Zuständigkeit auf die Autobahn GmbH.

¹⁹ An Bundesstraßen bezog das BMDV keine Gemeindestraßen und Wirtschaftswege ein, die über eine Bundesstraße führen.

²⁰ Die theoretische Nutzungsdauer ist in der Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen von 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.

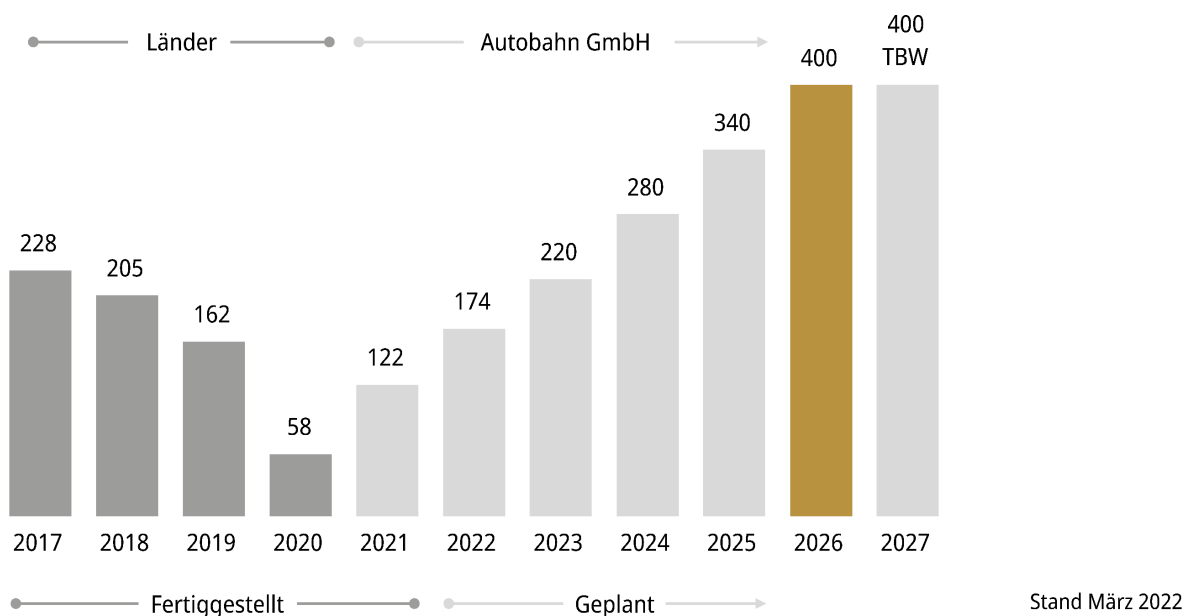
²¹ Zum 1. Januar 2021 hat die Autobahn GmbH die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Verwaltung für alle Autobahnen sowie für die Bundesstraßen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg von den Ländern übernommen. Für die Bundesstraßen in den Flächenländern sind weiterhin die Auftragsverwaltungen der Länder zuständig.

In seiner Brückenbilanz aus dem Jahr 2022 legte das BMDV fest, dass die Autobahn GmbH wieder mehr Teilbauwerke modernisieren soll als zuvor die Länder. Sie solle ihren Aufwuchs kontinuierlich steigern. Ziel sei, ab dem Jahr 2026 jährlich 400 Teilbauwerke zu modernisieren (siehe Abbildung 2). Damit könnten nach den Plänen des BMDV die rund 8 100 zu modernisierenden Teilbauwerke in etwa zwanzig Jahren fertiggestellt sein.

Abbildung 2

Zahl der jährlichen Modernisierungen von Autobahnbrücken sollte sich verdreifachen

In den Jahren 2017 bis 2020 modernisierten die Länder immer weniger Teilbauwerke (TBW). Die Autobahn GmbH sollte nach Planung des BMDV aus dem Jahr 2022 die Zahl deutlich steigern und ab dem Jahr 2026 jährlich 400 Teilbauwerke modernisieren.



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

Besonders wichtige und schlechte Brücken zuerst

Für eine systematische Modernisierung der Brücken im Autobahnnetz sah es das BMDV nicht als zielführend an, einzelne Brücken losgelöst von zusammenhängenden

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Streckenzügen bearbeiten zu lassen. Es definierte daher ein bundesweites Netz besonders wichtiger Autobahnabschnitte und -korridore mit hoher Verkehrsbelastung – das **Brückenmodernisierungsnetz**. Das Brückenmodernisierungsnetz deckt etwa die Hälfte des Autobahnnetzes ab und enthält rund ein Drittel aller 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. Gleichwohl kündigte es an, besonders dringliche Einzelbauwerke außerhalb dieses Netzes nicht zu vernachlässigen.

Im Brückenmodernisierungsnetz sollen

- alle A-Bauwerke mit einem Traglastindex von IV und V sowie
- ca. 70 % der A-Bauwerke mit einem Traglastindex von III

modernisiert werden.²² Welche Teilbauwerke mit einem Traglastindex von III dies betrifft, soll vom Ergebnis sogenannter Nachrechnungen abhängen. Dabei handelt es sich um aufwendige Berechnungsverfahren, die für jedes einzelne Teilbauwerk durchzuführen sind. Sie geben Aufschluss darüber, wie zukunftsfähig ein Bauwerk noch ist. Nach Auskunft der Autobahn GmbH dauert ein Nachrechnungsverfahren in der Regel mehrere Monate, abhängig von der Komplexität des Bauwerkes.

Zahl der prioritär zu modernisierenden Brücken

Im März 2022 ermittelte das BMDV für sein Brückenmodernisierungsprogramm nach den o. g. Kriterien insgesamt 4 495 A-Bauwerke als zu modernisierende Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsnetz. Das BMDV ist der Auffassung, rund 500 Teilbauwerke davon nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm zählen zu müssen, weil sie sich bereits in Bearbeitung („Arbeiten haben gerade begonnen“ bis zu „Maßnahmen stehen kurz vor Fertigstellung“) befanden. Zieht man diese vom Gesamtumfang ab, verblieben 4 000 im Brückenmodernisierungsnetz zu modernisierende Teilbauwerke. Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV widersprochen: Ein Bauwerk ist erst dann modernisiert, wenn es fertiggestellt ist. Somit sind diese Bauwerke mitzuzählen. Die Zahl von rund

²² Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, S. 18, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

Das BMDV begründet diesen hohen Anteil wie folgt: Tendenziell würden durch das Brückenmodernisierungsnetz die Hauptrouten 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 sich um ältere Autobahnen mit Bauwerken, die für deutlich geringere Verkehre vor dem Jahr 1985 gebaut wurden und die aufgrund des permanent hohen Verkehrsaufkommens eine andauernde hohe Bauwerksauslastung aufweisen.

4 500 A-Bauwerken deckt sich auch mit den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes.²³

Auch die besonders dringlichen Teilbauwerke außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes zählte das BMDV zunächst nicht. Erst im März 2023 bezog es alle Teilbauwerke mit einem Traglastindex von V in die Modernisierung ein.²⁴ Es ergänzte sein Brückenmodernisierungsprogramm damit um weitere 500 A-Bauwerke besonders schlechter Brücken.

In Summe zählte der Bundesrechnungshof damit fast 5 000 A-Bauwerke zum Brückenmodernisierungsprogramm (bezogen auf den Stand des Brückengipfels am 10. März 2022).²⁵ Als Zieljahr für die Fertigstellung aller Teilbauwerke seines Brückenmodernisierungsprogrammes nannte das BMDV das Jahr 2032.²⁶ Weshalb das BMDV Ü-Bauwerke nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm zählte, legte es nicht dar.

Der Bundesrechnungshof hält fest: Von den im März 2022 in der Brückenbilanz erfassten Teilbauwerken gehören fast **5 000 Teilbauwerke** zum Brückenmodernisierungsprogramm. Davon befinden sich 4 500 Teilbauwerke im Brückenmodernisierungsnetz und 500 außerhalb. Bei einer Laufzeit von 11 Jahren hätte die Autobahn GmbH somit ab dem Jahr 2022 jährlich mehr als 450 Teilbauwerke modernisieren müssen. Nach der Planung des BMDV soll die Autobahn GmbH ab dem Jahr 2026 jährlich 400 Teilbauwerke modernisieren. Allein diese Planung reicht damit schon nicht aus, das Brückenmodernisierungsprogramm im Jahr 2032 erfolgreich abzuschließen.

Auch schlechte Ü-Bauwerke können ein Problem für die darunter verlaufende Autobahn darstellen. Deshalb hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV auch diese zum Brückenmodernisierungsprogramm zählt.

²³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zum Umfang und Fortschritt des Brückenmodernisierungsprogrammes des Bundes für Autobahnbrücken, Gz.: V 4 – 0002679 vom 15. November 2024.

²⁴ 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, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

²⁵ 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. Hinzu kommen noch 478 Teilbauwerke (1 001 Teilbauwerke aus Tabelle 1 – 523 Teilbauwerke aus Tabelle 5) mit Traglastindex V außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes: 4 495 + 478 = 4 973 Teilbauwerke. Grundlage: Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

²⁶ Antwort der Bundesregierung 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, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

Zukunftspaket des BMDV

Das BMDV stellte im März 2022 auch sein Zukunftspaket vor. Darin kündigte es Maßnahmen an, die es ergreifen wolle, „damit Deutschland auch künftig über leistungsfähige und moderne Autobahnbrücken verfügt“. Diese betreffen u. a. die Bereiche „Fachkräfte“, „Digitalisierung“ und „effizientere Vergabe, schnellere Umsetzung“. Unter anderem möchte das BMDV die Bauprozesse beschleunigen. Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sollen effizienter gestaltet und Anreize für kürzere Bauzeiten geschaffen werden, beispielsweise durch funktionale Ausschreibungen. Damit werden Auftragnehmern neben der Ausführung auch große Teile der Planung und Konzeption übertragen. Dies soll die Ausschreibung und Abrechnung vereinfachen. Zudem sollen dort, wo möglich und sinnvoll, parallele Fertigungsschritte angestrebt und standardisierte, typisierte Bauverfahren eingesetzt werden, um schneller und kostengünstiger zu bauen. Die erwarteten Effekte der angestrebten Veränderungen hat das BMDV allerdings nicht quantifiziert. Zwischenzeitlich beschloss der Gesetzgeber im Dezember 2023 das sogenannte Genehmigungsbeschleunigungsgesetz.²⁷ Für Ersatzneubauten können damit u. a. Umweltverträglichkeitsprüfungen und ein Planfeststellungsverfahren entfallen, auch wenn die Ersatzneubauten im Vorgriff auf eine Kapazitätserweiterung der sich anschließenden Strecke in neuen Abmessungen errichtet werden.

4 Schleppende Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogrammes

Bisher modernisierte Teilbauwerke

Die Autobahn GmbH teilte dem Bundesrechnungshof mit, sie habe in den Jahren 2022 und 2023 jeweils etwas mehr als 200, im Jahr 2024 sogar knapp 300 Teilbauwerke von Autobahnbrücken fertiggestellt. Der Bundesrechnungshof überprüfte die genannten Teilbauwerke und stellte fest, dass es sich bei den meisten nicht um Brückenmodernisierungen nach den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes handelte. Dies hatte vor allem folgende Gründe:

²⁷ 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 2023 Nummer 40, ausgegeben am 28. Dezember 2023, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

Die Autobahn GmbH meldete auch Teilbauwerke, die sie

- erstmalig 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 (Notverstärkung),
- ausgebessert hatte, ohne dass sich die Traglast wesentlich verbesserte (Instandsetzung),
- an Bundesstraßen errichtet oder
- doppelt gezählt hatte.

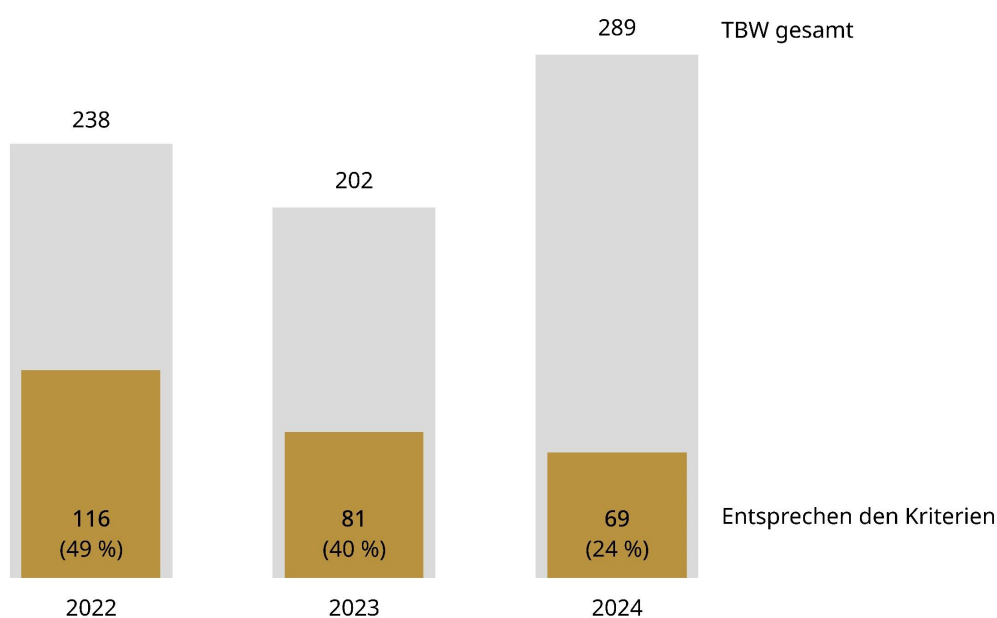
Außerdem meldete die Autobahn GmbH, dass sie auch zahlreiche Ü-Bauwerke modernisiert habe. Etliche dieser Bauwerke sind ebenfalls unterdimensioniert und können die Lasten beispielsweise des immer schwerer werdenden landwirtschaftlichen Verkehrs nicht mehr tragen. Der Bundesrechnungshof hat das BMDV über die Zahlen informiert.

Im Ergebnis erfüllten über 50 % der in den Jahren 2022 und 2023 fertiggestellten Teilbauwerke nicht die Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes. Im Jahr 2024 waren es sogar über 75 %. Nur weniger als 25 % entsprachen den Kriterien (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Nur wenige der bislang fertiggestellten Teilbauwerke entsprechen den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes

In den Jahren 2022 bis 2024 entsprachen weniger als die Hälfte der von der Autobahn GmbH fertiggestellten Teilbauwerke (TBW) den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes. Im Jahr 2024 waren es sogar weniger als 25 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Erhebungen bei der Autobahn GmbH.

Die Frage nach fertiggestellten Teilbauwerken des Brückenmodernisierungsprogrammes beantworten BMDV und Autobahn GmbH unzutreffend. Sie geben die jährliche Zahl aller fertiggestellten Teilbauwerke an und verkennen, dass zum Teil deutlich mehr als die Hälfte davon nicht Teil des Brückenmodernisierungsprogrammes sind.

BMDV wird Ziel des Brückenmodernisierungsprogrammes verfehlen

Die Autobahn GmbH erreicht die Meilensteine nicht, die das BMDV vorgegeben hat. „Soll“ und „Ist“ klaffen immer weiter auseinander. Die Gegenüberstellung von fertiggestellten und kriteriengerechten Brückenmodernisierungen aus den Jahren 2022 bis

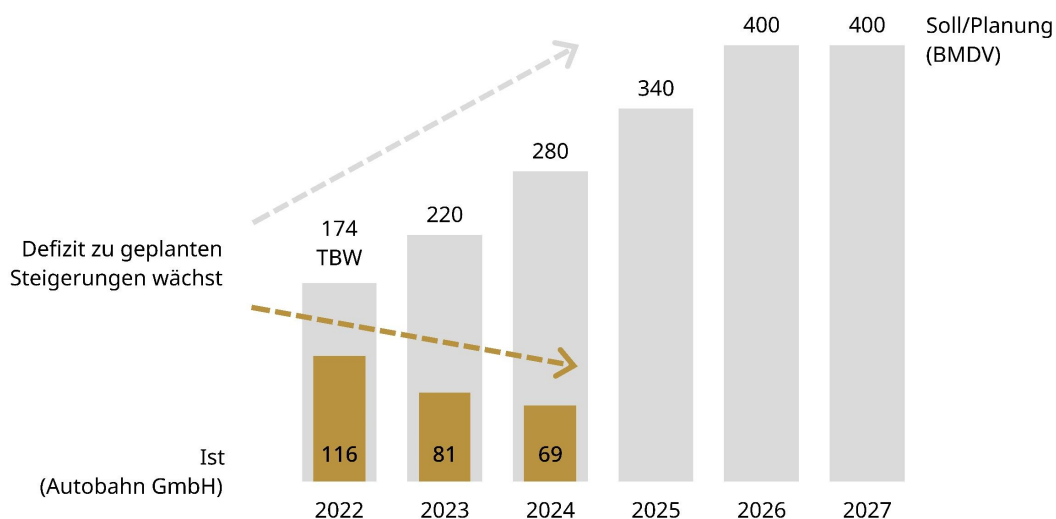
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2024 und dem geplanten Projekthochlauf des BMDV zeigt dies deutlich (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4

Autobahn GmbH kommt mit Modernisierung nicht hinterher

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



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bericht des BMDV zum 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.

In den Jahren 2022 bis 2024 hat die Autobahn GmbH insgesamt weniger als 300 Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes fertiggestellt. Das entspricht nur rund 40 % der Menge an Teilbauwerken, die das BMDV in diesem Zeitraum modernisieren lassen wollte. Es fehlen noch rund 4 700 Teilbauwerke bis zum Jahr 2032. Die Autobahn GmbH müsste damit ab dem Jahr 2025 im Durchschnitt jährlich rund 590 Teilbauwerke modernisieren. Mit jedem Jahr, in dem die Autobahn GmbH weniger Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes fertigstellt als vom BMDV angestrebt, wächst die Zahl der zu modernisierenden Teilbauwerke, die nötig wäre, um das Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2032 abzuschließen.

In seiner Stellungnahme hat das BMDV darauf verwiesen, dass die Autobahn GmbH die Verkehrssicherungspflicht nicht nur für Brücken innerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes, sondern für das Gesamtnetz inklusive Ü-Bauwerke trage. Wenn der

Zustand der Bauwerke außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes es erfordere, müsse die Autobahn GmbH eingreifen und notwendige Abhilfe schaffen. Das ginge zu Lasten des Brückenmodernisierungsnetzes.

Es zeigt sich, dass das Defizit der modernisierten Teilbauwerke zu den geplanten Modernisierungen im Brückenmodernisierungsprogramm jährlich wächst. Das liegt auch daran, dass die Autobahn GmbH notwendigerweise Teilbauwerke modernisiert, die nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm zählen.

Um mit dem Brückenmodernisierungsprogramm noch bis zum Jahr 2032 fertig zu werden, müsste die Autobahn GmbH ab sofort deutlich mehr als 400 Teilbauwerke jährlich modernisieren. Der Bundesrechnungshof erwartet allerdings, dass die Autobahn GmbH auch in den nächsten Jahren weniger Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes fertigstellen wird als vom BMDV geplant. Daher wird es ihr nicht gelingen, das Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2032 abzuschließen.

BMDV zieht dennoch eine positive Zwischenbilanz

Im September 2024 teilte das BMDV mit, dass es beim Brückenmodernisierungsprogramm gut vorankäme. Statt wie bisher über die Zahl der Bauwerke, maß es den Programmfortschritt nun anhand der fertiggestellten Brückenfläche. Als Grund dafür nannte es, dass die Autobahn GmbH zunächst vornehmlich größere Teilbauwerke modernisiere, für die sie mehr Zeit benötige. Daher sei die Angabe einer Zahl von Teilbauwerken weniger aussagekräftig als die Fläche. Die insgesamt im Brückenmodernisierungsprogramm zu modernisierende Sollfläche gab es mit 3,2 Millionen m² an. Das BMDV verkündete, es werde bis Ende 2024 voraussichtlich rund 30 % dieser Brückenfläche modernisiert haben.²⁸ Im Jahr 2023 habe die Autobahn GmbH 318 000 m² Brückenfläche fertiggestellt, und damit rund 10 % der Sollfläche.²⁹

Die Sollfläche hatte das BMDV anhand der Flächen von 4 000 Teilbauwerken des Brückenmodernisierungsprogrammes ermittelt. Insgesamt hätte das BMDV bei der Sollfläche aber von 5 000 zu modernisierenden Teilbauwerken ausgehen müssen, also von rund 1 000 Teilbauwerken mehr. Aus den Angaben der Brückenbilanz ermittelte der

²⁸ Alles zum Thema Brücken, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

²⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD zur Erreichbarkeit der Ziele des BMDV bei der Brückenmodernisierung, Bundestagsdrucksache 20/10601 vom 11. März 2024, Antwort auf die Fragen 7 und 8, S. 3/4, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

Bundesrechnungshof für die 5 000 zu modernisierenden Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes eine Sollfläche von 5,67 Millionen m².³⁰

Der Bundesrechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass sich die Angabe des BMDV zu der im Jahr 2023 modernisierten Fläche auf alle von der Autobahn GmbH gemeldeten Teilbauwerke bezog. Berücksichtigt man ausschließlich die Teilbauwerke, die den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes entsprachen, waren es im Jahr 2023 nur 105 000 m². Dies entspricht nicht mal 2 % der aus der Brückenbilanz ermittelten Sollfläche von 5,67 Millionen m².

Das BMDV zieht eine positive Zwischenbilanz zum Brückenmodernisierungsprogramm. Der Bundesrechnungshof hält die Evaluierung des BMDV jedoch in wesentlichen Punkten für irreführend: Das BMDV gibt die Gesamtzahl der Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes um rund 20 % zu gering an. Die Gesamtfläche hat es sogar um mehr als 40 % zu gering angegeben. Auch zählt es fälschlicherweise viele Teilbauwerke als Programmerfolg, die nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm gehören. Damit lässt das BMDV seine Zwischenbilanz des Brückenmodernisierungsprogrammes viel zu positiv erscheinen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV deutlich gemacht, dass zum Brückenmodernisierungsprogramm 5 000 Teilbauwerke zu zählen sind. Dementsprechend ist auch die Gesamtfläche der zu modernisierenden Brücken größer als vom BMDV angegeben.

Der Bundesrechnungshof hält die modernisierte Fläche von Teilbauwerken grundsätzlich für eine geeignete Messgröße, um den Fortschritt des Brückenmodernisierungsprogrammes zu beschreiben. Da aber das BMDV den Umfang des Brückenmodernisierungsprogrammes für die Berechnung der Fläche um 1 000 Teilbauwerke zu gering angegeben hat, geht es von einer falschen Gesamtfläche aus. Daher sind die Zahlen des BMDV zum Programmerfolg nicht belastbar. Der Bundesrechnungshof hält zunächst an der Zahl der Teilbauwerke als Messgröße fest.

Ausblick auf die nächsten Jahre

Der Bundesrechnungshof erörterte mit der Autobahn GmbH ihre Strategie der Brückenerhaltung sowie ihr geplantes Bauprogramm für die Zeit nach dem Jahr 2024. Sie

³⁰ 2 661 758 m² A-Bauwerke mit einem Traglastindex von V (aus Tabelle 1 der Brückenbilanz) + 1 125 719 m² A-Bauwerke mit einem Traglastindex von IV (aus Tabelle 5 der Brückenbilanz) + 70 % von 2 685 315 m² A-Bauwerke mit einem Traglastindex von III (aus Tabelle 5 der Brückenbilanz) = 5 667 198 m²; Grundlage: Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

gab an, dass derzeit noch die meisten Brückenbauprojekte die zuvor für Autobahnbrücken zuständigen Länder in die Wege geleitet hätten. Der Fokus der Länder habe noch nicht auf dem erst im Jahr 2022 gestarteten Brückenmodernisierungsprogramm liegen können.

Brückenbauprojekte bräuchten nach Auskunft der Autobahn GmbH durchschnittlich für die Planung und Genehmigung eines einzelnen Teilbauwerkes fünf bis sechs Jahre, bevor mit dem Bau begonnen werden könne. Mittlerweile beginne sie Projekte, die nicht mehr von den Ländern vorbereitet worden seien. Sie gehe davon aus, dass sich dadurch der Anteil an Projekten erhöhe, der die Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes erfüllt. Allerdings hätte sie auch ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und Bedarfsplanprojekte zu bearbeiten, welche die personellen Kapazitäten der Autobahn GmbH nicht unerheblich binden würden.

Die Autobahn GmbH genehmigte nach eigenen Angaben im Jahr 2023 für rund 300 Teilbauwerke Bauwerksentwürfe. Das bedeutet, dass diese kurz danach in Bau gehen könnten. Dabei handelte es sich sowohl um Neubau- als auch Erhaltungsprojekte. Der Bundesrechnungshof prüfte davon die Entwürfe für rund ein Drittel der Teilbauwerke. Er stellte fest, dass nur knapp 30 % davon den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes entsprachen. Dies lag auch daran, dass diese Entwürfe noch auf Vorplanungen der Länder aufbauten. Die Autobahn GmbH ist damit noch immer nicht frei in ihrer Projektauswahl, um den Fokus konsequent auf die Projekte des Brückenmodernisierungsprogrammes zu legen.

Auch in den kommenden Jahren wird die Autobahn GmbH überwiegend Teilbauwerke fertigstellen, die nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm zählen. Da sie derzeit Planungen für nur rund 300 Teilbauwerke pro Jahr genehmigt, wird sie auf absehbare Zeit die Zielgröße des BMDV von 400 modernisierten Teilbauwerken pro Jahr nicht erreichen, die den Kriterien des Brückenmodernisierungsprogrammes entsprechen. Zudem ist sie weit davon entfernt, die jährlich erforderlichen rund 590 Teilbauwerke zu modernisieren.

Brückenmodernisierung ist für die Autobahn GmbH vordringliche Aufgabe

Nahezu alle zehn Niederlassungen der Autobahn GmbH teilten mit, dass ihnen Personal fehle, um die geplanten Teilbauwerke des Brückenmodernisierungsprogrammes fristgerecht 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 Brückenbauwerke seien, die sie gleichzeitig zu bearbeiten habe. Weder die Zentrale noch die Niederlassungen der Autobahn GmbH gaben an, wie viele Stellen ihnen fehlen.

Die Autobahn GmbH versucht insbesondere, neue Brückenbauingenieure zu gewinnen. Sie denkt aber auch darüber nach, die Aufgaben ihres aktuellen Personals intern umzuverteilen. Zudem möchte die Autobahn GmbH verstärkt auf standardisierte Bauwerksentwürfe und modulare Bauweisen setzen. Ausschreibungen und Vergabeverfahren möchte sie zeitlich und inhaltlich straffen, u. a. durch funktionale Ausschreibungen oder das Zusammenfassen mehrerer Leistungsphasen. All dies hat sie in einem 10-Punkte-Plan zusammengefasst.

Seit dem Sommer 2024 gibt es bei der Autobahn GmbH ein sogenanntes Brückenkompetenzzentrum, das die Umsetzung des 10-Punkte-Plans sicherstellen soll. Zudem soll es mit mehr Personal als zuvor das Brückenmodernisierungsprogramm überwachen und steuern. Das Brückenkompetenzzentrum ist Teil einer Abteilung der Zentrale. Derzeit befindet es sich noch in der Aufbauphase. Viele Stellen waren im November 2024 noch nicht besetzt.

Aufgrund der vorhandenen Organisationsstruktur der Autobahn GmbH besitzt das Brückenkompetenzzentrum keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den Niederlassungen, die das Brückenmodernisierungsprogramm operativ umsetzen. Sofern es eine einheitliche Vorgehensweise der Niederlassungen für geboten erachtet, möchte es dies künftig über interne Geschäftsanweisungen und Richtlinien regeln, die von der Geschäftsführung eingeführt werden sollen. Darin soll beispielsweise den Niederlassungen auch vorgeschrieben werden, immer zu prüfen, ob Fertigteile zum Einsatz kommen können, um Planung und Bau von Brücken zu beschleunigen.

Die Autobahn GmbH nimmt derzeit organisatorische Anpassungen vor, um der Brückenmodernisierung mehr Gewicht einzuräumen. Sie versucht, mehr Personal für die Brückenmodernisierung einzusetzen. Gleichzeitig möchte sie ihre Planungs- und Bauprozesse beschleunigen. Damit greift sie einzelne Punkte aus dem Zukunftspaket auf, die das BMDV für das erfolgreiche Umsetzen des Brückenmodernisierungsprogrammes als Voraussetzung angesehen hat. Bislang befindet sich die Autobahn GmbH dazu jedoch noch in der Konzept- und Aufbauphase. Daher zeigen sich noch keine spürbaren Beschleunigungseffekte bei der Brückenmodernisierung.

5 Haushaltsmittel für die Brückenmodernisierung an Autobahnen zu gering bemessen

Damit der Autobahn GmbH ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, um die Zahl der fertiggestellten Teilbauwerke auf 400 Teilbauwerke pro Jahr zu steigern, kündigte das BMDV auf seinem Brückengipfel an, die dafür erforderlichen Haushaltsmittel erhöhen zu wollen. So sollten die Mittel für die Modernisierung von Autobahnbrücken von ca. 600 Mio. Euro im Jahr 2022 jährlich um 200 Mio. Euro anwachsen und im Jahr 2026 schließlich 1,4 Mrd. Euro betragen. Berücksichtigt hat das BMDV dabei eine jährliche Baupreissteigerung von 4 %.³¹ Das BMDV errechnete den Mittelbedarf auf der Grundlage eines durchschnittlichen Kostenansatzes für einen m² Brückenfläche. Es ging davon aus, dass ein Teilbauwerk im Autobahnnetz durchschnittlich 750 m² groß ist. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass das BMDV die Brücken des Brückenmodernisierungsprogrammes betrachten muss. Deren Teilbauwerke sind nach seiner überschlägigen Ermittlung durchschnittlich 1 140 m² groß.³² Der Mittelbedarf für 400 Teilbauwerke beträgt im Jahr 2026 damit 2,1 Mrd. Euro. Das BMDV unterschätzt den Mittelbedarf also erheblich.

Im Bundeshaushalt sind die Mittel für die Modernisierung von Autobahnbrücken nicht gesondert veranschlagt. Der Bundeshaushalt 2022 enthielt noch den Hinweis, dass 625 Mio. Euro der Brückenmodernisierung an Autobahnen vorbehalten seien.³³ Seit dem Jahr 2023 ist stattdessen jährlich ein Betrag von 1,5 Mrd. Euro für den Erhalt sämtlicher Ingenieurbauwerke an Autobahnen veranschlagt. Damit möchte das BMDV nach eigener Aussage die finanziellen Anstrengungen für die Bauwerkserhaltung insgesamt verdeutlichen. So sind die Mittel für die Brückenmodernisierung jedoch nicht für diesen Zweck gebunden. In der Folge ist auch nicht erkennbar, ob das BMDV seine Ankündigung umgesetzt hat, die Mittel für die Brückenmodernisierung schrittweise zu erhöhen.

Für die Jahre 2022 bis 2024 konnte die Autobahn GmbH keine Ist-Ausgaben für die Modernisierung von Brücken angeben. Stattdessen waren ihr lediglich die Gesamtausgaben aller Erhaltungsprojekte bekannt, die auch Ausgaben für

³¹ Bericht des BMDV zum Brückengipfel am 10. März 2022, hier: „Brücken an Bundesfernstraßen - Bilanz und Ausblick“, Bonn, 10. März 2022, Bild 15, S. 21, abgerufen zuletzt am 31. März 2025.

³² Der Bundesrechnungshof ermittelte aus den Angaben des BMDV in seiner Brückenbilanz für die 4 973 zu modernisierenden Teilbauwerke (vgl. Nummer 3) insgesamt eine Fläche von knapp 5,67 Millionen m². 5 667 198 m²/4 973 Teilbauwerke ≈ 1 140 m².

³³ Erläuterungen zum Titel 891 11 im Kapitel 1201 des Einzelplans 12.

Brückenmodernisierungen enthalten. Diese Projekte umfassen sowohl einzelne Brückenprojekte als auch Mischprojekte mit Brücken und Fahrbahnabschnitten von Strecken. Die Ausgaben der Autobahn GmbH für die Erhaltung von Einzel- und Mischprojekten betrugen zusammen z. B. 2,17 Mrd. Euro im Jahr 2023. Wie hoch dabei jeweils der Anteil ausschließlich für die Modernisierung von Brücken war, ist unbekannt. Damit sind weder die im Bundeshaushalt für die Brückenmodernisierung veranschlagten jährlichen Mittel gebunden, noch sind die Ist-Ausgaben bekannt.

Im November 2024 teilte die Autobahn GmbH mit, dass ihr nach der damaligen Planung für das Jahr 2025 rund 1,5 Mrd. Euro fehlen würden. Dies betreffe sowohl die Mittel für die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, als auch die Mittel für die Gesellschaft selbst und damit auch Mittel, die sie benötigt, um Ingenieure und andere Externe zu beauftragen. Die Autobahn GmbH werde die Mittel fast ausschließlich für die Modernisierung von Brücken und andere Instandhaltungsarbeiten benötigen. Derzeit ist nicht absehbar, in welcher Höhe der Autobahn GmbH Haushaltsmittel für das Jahr 2025 zur Verfügung stehen werden.

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass das Brückenmodernisierungsprogramm noch deutlicher in den Fokus rücken müsse und ausreichend Haushaltsmittel hierfür bereitgestellt werden müssen.

Im März 2025 beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates eine Änderung des Grundgesetzes.³⁴ Danach kann der Bund ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit bis zu 500 Mrd. Euro errichten.³⁵ Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Ob und in welcher Höhe davon Mittel für die Verkehrsinfrastruktur und im Speziellen für die Modernisierung von Brücken an Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen werden, ist offen.

Nachdem das BMDV die Mittel für die Brückenmodernisierung bisher unterschätzt und nicht auskömmlich veranschlagt hatte, könnte es aus dem Sondervermögen nun ausreichende Mittel zur Verfügung stellen. Durch mehr Geld im System ist jedoch mit steigenden Baupreisen zu rechnen. In der Folge wird die Brückenmodernisierung teurer, als dies bisher der Fall war. Dies muss das BMDV bei seiner Kalkulation berücksichtigen.

³⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94. Die Mittel sind zusätzlich zum Bundeshaushalt vorgesehen.

³⁵ Zusätzlichkeit liegt gemäß Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz dann vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität soll bis zu 500 Mrd. Euro umfassen. 100 Mrd. Euro davon sollen für Investitionen der Länder in die Infrastruktur zur Verfügung stehen. Weitere 100 Mrd. Euro sollen dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt werden.

Dem BMDV ist es bislang nicht erkennbar gelungen, in den Regierungsentwürfen für den Haushaltsplan die Haushaltsmittel vorzusehen, die es im Jahr 2022 als notwendig erachtet hat, um die Brückenmodernisierung zu beschleunigen. Weil es die durchschnittliche Brückenfläche der Brücken im Brückenmodernisierungsprogramm unterschätzt, ist sein errechneter Mittelbedarf zudem zu gering. Die Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt ist intransparent und nicht geeignet, die Haushaltsmittel für den Zweck der Brückenmodernisierung zu binden. Darüber hinaus kann die Autobahn GmbH keine Angaben machen, welche jährlichen Ausgaben in die Brückenmodernisierung fließen. Das BMDV kann daher auch nicht beurteilen, in welchem Umfang die jährlich bereitgestellten Mittel erhöht werden müssten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Bundeshaushalt einen gesonderten Haushaltstitel nur für die Brückenmodernisierung vorzusehen. Damit könnte die Zweckbindung der Mittel sichergestellt werden. Dies gilt gleichermaßen auch für eventuell bereitzustellende Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität.

6 Brückenmodernisierung an Bundesstraßen

Während der Bund selbst für die Verwaltung der Autobahnen zuständig ist, verwalten die Länder weiterhin im Auftrag des Bundes die Bundesstraßen in sogenannter Auftragsverwaltung.³⁶ Bei der Auftragsverwaltung übernehmen die Länder Tätigkeiten wie das Planen, Bauen, Betreiben und Erhalten der Bundesstraßen. Das BMDV übt die Rechts- und Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen der Länder aus. Während der Bund das Bauen, Betreiben und Erhalten der Bundesstraßen über den Bundeshaushalt finanziert, tragen die Länder die Kosten für ihre Verwaltung. Dazu gehört auch das Planen. Daher kann das BMDV den Ländern nicht vorgeben, wie und wo sie ihr Personal einzusetzen haben. Es kann jedoch über seine Fachaufsicht steuernd eingreifen. Auch das Aufstellen von Bauprogrammen ist Aufgabe der Länder.

In seiner Brückenbilanz hat das BMDV auch den Zustand der Bundesstraßenbrücken dargestellt. Anders als bei den Autobahnen hat das BMDV für Bundesstraßen aber kein bundeseinheitliches Brückenmodernisierungsprogramm initiiert. Es gab den Ländern nicht vor, in welchem Zeitraum sie ihre Bauwerke modernisieren sollen. Es hat dabei auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen.

³⁶ Ausnahmen: Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Die Teilbauwerke an Bundesstraßen in den westlichen Ländern sind älter als in den östlichen. Mehr als die Hälfte der Teilbauwerke in den westlichen Ländern wurde vor dem Jahr 1985 und somit vor größeren Änderungen in der Brückenbemessung erbaut. Diese Bauwerke sind oftmals unterdimensioniert. Der überwiegende Teil der zu modernisierenden Teilbauwerke liegt in diesen Ländern.

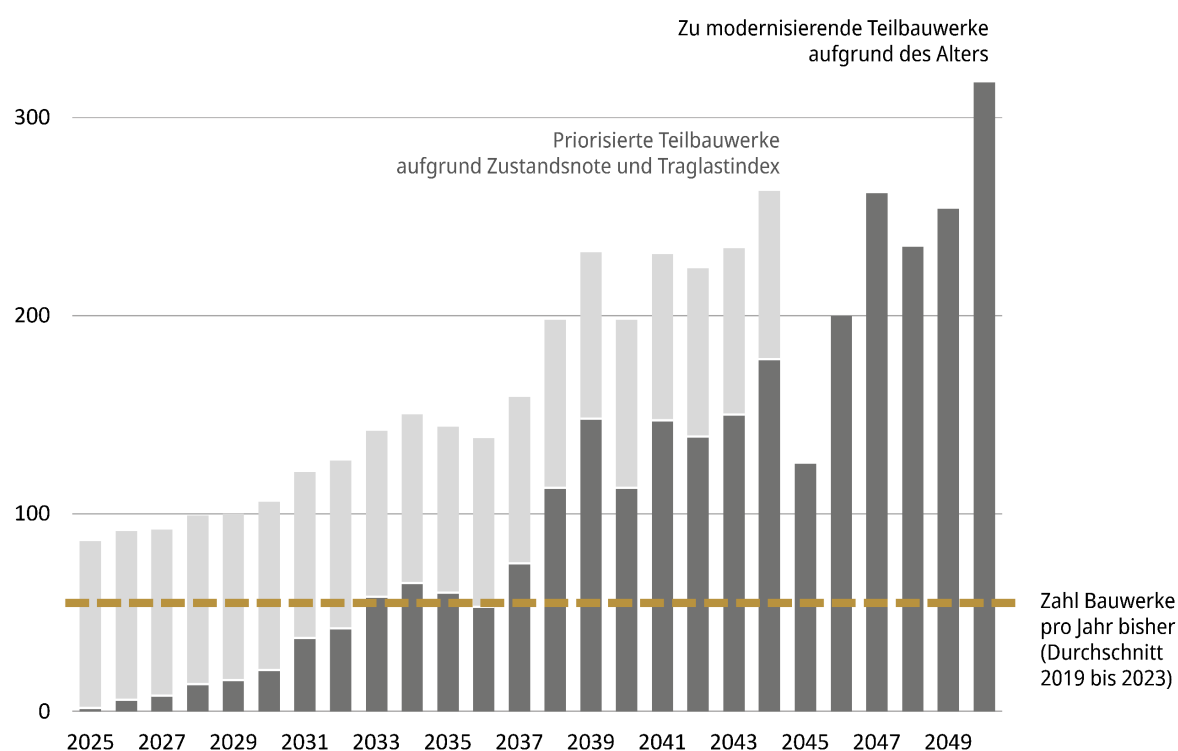
Der Bundesrechnungshof schätzte auf Basis von Bauwerksdaten der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen den Modernisierungsbedarf in den westlichen Ländern ab. Durchschnittlich hätten die Länder danach in den nächsten 20 Jahren jährlich 85 Teilbauwerke aufgrund ihres schlechten Zustandes zu modernisieren. Spätestens ab dem Jahr 2033 kommen jährlich mindestens 50 weitere Teilbauwerke hinzu, die dann ihre Altersgrenze erreicht haben, Tendenz mit den Jahren steigend. In den letzten Jahren modernisierten die westlichen Länder jedoch im Durchschnitt nur etwas mehr als 50 Teilbauwerke (siehe Abbildung 5).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 5

Erforderliche Erhaltung von Bundesstraßenbrücken der nächsten 20 Jahre deutlich über dem Durchschnitt der letzten Jahre

In den kommenden 20 Jahren sind in den westlichen Ländern jährlich 85 Teilbauwerke zu modernisieren. Hinzu kommen Brücken, die aufgrund ihres Alters zu modernisieren wären. Im Jahr 2050 steigt die Zahl dadurch auf über 300 Teilbauwerke. Durchschnittlich wurden in den Jahren 2019 bis 2023 nur 53 Teilbauwerke modernisiert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Brückendaten der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen sowie Meldungen der Länder.

Angesichts dieses sich abzeichnenden Defizites hat der Bundesrechnungshof die Strategie für die Brückenerhaltung bei den westlichen Flächenländern erhoben. Nach seiner Einschätzung kommen die Arbeiten nur schleppend voran, obwohl sich diese Länder um Fortschritte bemühen. Zwar haben sie die Dringlichkeit der Brückenerhaltung erkannt und richten nun ihre Erhaltungsplanung an den Zielen des Bundes bei der Erhaltung von Ingenieurbauwerken aus. Die tatsächlichen von den Ländern³⁷ für die Brückenerhaltung in den letzten Jahren ausgegebenen Bundesmittel spiegeln aber diese

³⁷ Ist-Ausgaben aller Länder, ab dem Jahr 2021 ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Dringlichkeit nicht wider. Sie lagen in den Jahren 2019 bis 2023 immer unterhalb der vom BMDV im Jahr 2016 für diese Jahre jeweils ermittelten Mittelbedarfe der Erhaltungsbedarfsprognose, wuchsen aber bedingt durch Baupreissteigerungen kontinuierlich an. Bereinigt um den Effekt von Baupreissteigerungen entsprachen sie jedoch maximal der Hälfte der jeweils ermittelten Mittelbedarfe der Erhaltungsbedarfsprognose. Bei den westlichen Flächenländern lagen die Ausgaben durchschnittlich sogar nur bei 43 %. Auch wenn die Darstellung der Mittel im Bundeshaushalt seit dem Jahr 2023, ähnlich wie bei der Autobahn, keine Rückschlüsse mehr auf die Mittel für die Brückenmodernisierung zulässt, ist davon auszugehen, dass sie für Bundesstraßen seit dem Jahr 2022 stagnieren.

Viele Länder verwiesen darauf, dass sie ihre Leistungen in der Brückenerhaltung nur dann steigern können, wenn ihnen für diese Aufgabe mehr Personal zur Verfügung stehe. Es ist daher nicht absehbar, wann sich die Brücken im Zuge von Bundesstraßen wieder in einem zumindest weitgehend befriedigenden Zustand befinden werden. Angesichts einer in den letzten Jahren bereits aufgelaufenen „Bugwelle“ an zu bearbeitenden Brücken könnte sich das Problem weiter verschärfen.

Die bisher vom BMDV und den Ländern eingeleiteten Veränderungen haben noch keine ausreichende Wirkung bei den Brückenmodernisierungen an Bundesstraßen erzielt. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang die zu passive Rolle des BMDV kritisiert. Es überlässt beispielsweise die Planung von Erhaltungsprogrammen allein den Ländern und nimmt deren Probleme weitgehend lediglich zur Kenntnis.

Das BMDV nimmt in Kauf, dass die Länder mit den Ausgaben für die Brückenmodernisierung die ermittelten Mittelbedarfe der Erhaltungsbedarfsprognose bisher bei Weitem nicht ausschöpfen. Es nimmt damit auch hin, dass nicht alle finanziell möglichen Brückenmodernisierungen durchgeführt werden. Die Länder können ihre Leistung nach eigener Aussage nur steigern und damit mehr Mittel für die Modernisierung von Brücken an Bundesstraßen umsetzen, wenn ihnen mehr Personal zur Verfügung steht. Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen können zudem mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln faktisch immer weniger Brücken modernisiert werden.

Auch wenn es grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, im Rahmen der Auftragsverwaltung das Bundesstraßennetz zu erhalten und das dazu notwendige Personal zu rekrutieren, hat das BMDV die Fachaufsicht über die Länder. Das BMDV sollte den Ländern Zielvorgaben für die zu modernisierenden Teilbauwerke machen und ihr Erreichen überprüfen, damit die Brückenmodernisierung nicht stagniert oder sich der Bestand weiter verschlechtert.

7 Fazit

Brückenmodernisierungsprogramm für Autobahnen kommt nicht richtig voran

Die Autobahn GmbH hat ihren Output an fertiggestellten Brückenbauwerken in den letzten Jahren gegenüber dem Output der Länder zwar gesteigert. Sie hat zudem neue Strukturen und Prozesse geschaffen, die helfen sollen, den jährlichen Output noch weiter zu erhöhen. Dennoch kann sie die Ziele des BMDV zum Brückenmodernisierungsprogramm bisher bei Weitem nicht erreichen. Der vom BMDV dargestellte Output an fertiggestellten Brückenbauwerken ist nicht gleichbedeutend mit dem Fortschritt des Brückenmodernisierungsprogrammes. Nur weniger als die Hälfte der fertiggestellten Teilbauwerke zählen zum Brückenmodernisierungsprogramm.

Weil die Autobahn GmbH aber auch in ihren derzeitigen Planungen noch immer auf Vorarbeiten der Länder angewiesen ist, die das Brückenmodernisierungsprogramm nicht im Fokus hatten, wird sich an dieser Bilanz in den nächsten Jahren nichts ändern. Der Bundesrechnungshof stellt klar: Die Autobahn GmbH modernisiert derzeit viele Bauwerke außerhalb des Brückenmodernisierungsprogrammes nicht unnütz. Sie zählen aber nicht zum Brückenmodernisierungsprogramm, weil es sich z. B. um Ü-Bauwerke handelt.

Weil das BMDV keine Unterscheidung zwischen Output der Autobahn GmbH und Bauwerken des Brückenmodernisierungsprogrammes trifft, kommt es zu einer deutlich positiveren Bewertung des Fortschrittes im Brückenmodernisierungsprogramm. Anders als das BMDV zieht der Bundesrechnungshof eine negative Zwischenbilanz. Das Brückenmodernisierungsprogramm ist bei Weitem nicht im Zeitplan. Zudem gibt das BMDV eine zu geringe Zahl und Fläche der prioritär zu modernisierenden Brückenbauwerke an, wenn es über den Programmfortschritt berichtet. Das BMDV muss seine zu positive Darstellung ändern und eine realistische und problemorientierte Berichterstattung sicherstellen.

BMDV muss sein Brückenmodernisierungsprogramm für Autobahnen steuern

Das BMDV hat im Jahr 2022 in seiner Brückenbilanz zum Ausdruck gebracht, wie prekär die Lage bei der Brückenmodernisierung ist. Es hat ein Brückenmodernisierungsprogramm aufgesetzt und anhand klarer Kriterien eine nachvollziehbare Priorisierung der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

notwendigen Brückenprojekte vorgenommen. Außerdem hat es messbare Ziele vorgegeben: Die Autobahn GmbH soll die Zahl modernisierter Teilbauwerke sukzessive bis zum Jahr 2026 auf 400 Teilbauwerke steigern und das Brückenmodernisierungsprogramm bis zum Jahr 2032 abschließen.

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht: Das Brückenmodernisierungsprogramm wird nicht bis zum Jahr 2032 fertig sein; auch nicht, wenn die Autobahn GmbH die Zahl der modernisierten Teilbauwerke so steigert wie vom BMDV geplant. Es liegt in der Verantwortung des BMDV, die genannten Ziele aufeinander abzustimmen und anzupassen. Dazu hat es das Programm regelmäßig zu evaluieren und ggf. gegenzusteuern. Weil das BMDV aber von falschen Zahlen ausgeht, ist es der Auffassung, das Programm läge im Plan. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Differenz zwischen den Vorgaben des BMDV und den jährlich fertiggestellten Teilbauwerken der Autobahn GmbH im Brückenmodernisierungsprogramm derart groß, dass die Autobahn GmbH die Ziele des BMDV verfehlen wird.

Das BMDV ist daher aufgefordert, die Autobahn GmbH bei der Zielerreichung bestmöglich zu unterstützen. In der Annahme, dass die Autobahn GmbH auch weiterhin noch Projekte außerhalb des Brückenmodernisierungsprogrammes bearbeitet, sollte das BMDV klären, inwieweit es ihr bei den Personalengpässen bei der Brückenmodernisierung helfen kann. Die Autobahn GmbH sollte außerdem ihre personellen Kapazitäten, soweit möglich, intern umverteilen und bei den Projekten des Brückenmodernisierungsprogrammes einsetzen.

Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Brückenmodernisierungsprogramm sind bisher nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof hat bereits Anfang 2024 in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages empfohlen zu prüfen, wie dieser die Haushaltsmittel für die Erhaltung der Autobahnbrücken weiter erhöhen kann. Zur Gegenfinanzierung hatte der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, zumindest vorübergehend Mittel für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen insgesamt einzusparen. Gleichzeitig benötigt die Autobahn GmbH mehr Personal für die Brückenmodernisierung.³⁸

Das BMDV hatte entgegnet, dass eine alleinige Fokussierung auf das Brückenmodernisierungsprogramm den gesetzlich an die Autobahn GmbH übertragenen Aufgaben nicht gerecht werden würde. Sie sei grundsätzlich an ihren Finanzierungs- und

³⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken, Gz.: V 4 - 0002050 vom 9. Januar 2024.

Realisierungsplan gebunden, in dessen Rahmen sie aber flexibel agiere. Dieser Plan sehe auch Neubauprojekte vor. Mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 war das BMDV den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Mittelverteilung zwischen Erhaltung und Neubau bei Bundesfernstraßen nicht gefolgt.

Fakt ist: Die Autobahn GmbH ist bei der Brückenmodernisierung schon jetzt deutlich im Rückstand. Die Gefahr von weiteren Brückensperrungen erhöht sich dadurch. Damit sich der Zustand der schlechten Autobahnbrücken spürbar verbessert und die Autobahn GmbH ihren Rückstand aufholt, müsste sie schon jetzt deutlich mehr als 400 Teilbauwerke pro Jahr modernisieren. Hierfür müssten ihr ausreichend Haushaltsmittel und Personal bereitgestellt werden.

Der Gesetzgeber ist gefordert

Die Autobahn GmbH braucht ausreichend Haushaltsmittel und eine verlässliche, langfristige Finanzplanung. Projektverträge für die Planung und den Bau laufen über Legislaturperioden hinweg. Der Bundesrechnungshof gibt zudem zu bedenken, dass die Autobahn GmbH nicht nur ausreichend Investitionsmittel, sondern auch ausreichend Planungsmittel benötigt. Wie dargestellt benötigt der Bau einen Planungsvorlauf von mehreren Jahren.

Der Bundesrechnungshof regt nochmals an, die erforderlichen Mittel für die Brückenerhaltung der Autobahnen für die nächsten Jahre bereitzustellen. Für Autobahnen unterschätzt das BMDV derzeit den Mittelbedarf für die Brückenmodernisierung. Sollten aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität in den nächsten Jahren zusätzliche Mittel für die Brückenmodernisierung zur Verfügung stehen, könnten diese helfen, die Mittel auskömmlich zu veranschlagen. Das Sondervermögen muss nach Auffassung des Bundesrechnungshofes so eingesetzt werden, dass die aus ihm finanzierten Maßnahmen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen erzielen. Die Modernisierung maroder Autobahnbrücken sollte dabei eine hohe Priorität haben.

Kurzfristig wird die Autobahn GmbH zusätzliche Mittel für die Brückenmodernisierung jedoch nur verausgaben können, wenn sie Personal zugunsten der Brückenmodernisierung intern umverteilen kann. Der Bundesrechnungshof schlägt vor, dass der Haushaltsgesetzgeber vorübergehend weniger Mittel für den Neu- und Ausbau von Autobahnen bereitstellt, bis es der Autobahn GmbH gelingt, zusätzliches Personal einzustellen. Erst mit zusätzlichem Personal wird die Autobahn GmbH in der Lage sein, insgesamt mehr Mittel in mehr Projekten umzusetzen. Sie hängt dabei jedoch auch von vorhandenen Kapazitäten bei den Ingenieurbüros und im Baugewerbe ab.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auch der geltende Bundesverkehrswegeplan als wichtigstes Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes gibt „Erhalt vor Neubau“ als Prinzip vor. Sollte der Haushaltsgesetzgeber dieses Ziel verfolgen wollen, ist eine Zweckbindung der Mittel für Brückenmodernisierung durch eine entsprechende Veranschlagung im Haushaltsplan besonders wichtig. Gleiches gilt für eine mögliche Veranschlagung im Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

Ausblick zum Brückenmodernisierungsprogramm

Das Brückenmodernisierungsprogramm für Autobahnen wird im Jahr 2032 nicht annähernd abgeschlossen sein. Hinzu kommt, dass mit Abschluss dieses Brückenmodernisierungsprogrammes zwar die Brücken im Brückenmodernisierungsnetz sowie die schlechtesten Brücken im übrigen Autobahnnetz modernisiert sein werden. Für viele weitere modernisierungsbedürftige Brücken außerhalb des Brückenmodernisierungsnetzes stehen dann aber die notwendigen Modernisierungen noch aus. Die Autobahn GmbH wird die Zahl von jährlich 400 Modernisierungen auch nach Abschluss des Brückenmodernisierungsprogrammes halten müssen, um den Status Quo der Brücken in Zukunft zu sichern. Das BMDV und die Autobahn GmbH müssen daher beide die Modernisierung mit ganzer Kraft angehen. Wie lange es dauert, hängt davon ab, welche Haushaltsmittel dafür dauerhaft zur Verfügung stehen und welche Anstrengungen sie unternehmen werden, um die Zahl der fertig modernisierten Teilbauwerke möglichst schnell zu erhöhen. Dabei gilt es auch, die angestoßenen Maßnahmen des Zukunftspaketes zum Erfolg zu bringen, damit Brückenmodernisierungsprojekte spürbar beschleunigt werden. Bei alledem hat die Autobahn GmbH die ihr zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einzusetzen.

BMDV muss den Ländern bei der Brückenmodernisierung an Bundesstraßen Vorgaben machen

Für die Brückenerhaltung im Bundesstraßennetz reicht es nicht aus, wenn das BMDV die Defizite lediglich zur Kenntnis nimmt. Auch wenn die Erhaltung des Bundesstraßennetzes grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, sollte das BMDV den Ländern im Rahmen seiner Fachaufsicht für die Brückenmodernisierung konkrete Zielvorgaben machen. Dazu gehört es auch, Umsetzung und Zielerreichung zu kontrollieren. Wo diese Ziele nicht erreichbar sind, wäre gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob auch für Bundesstraßen ein Zurückstellen von Neu- und Ausbaumaßnahmen, die im Bundesverkehrswegeplan vorgesehen sind, zugunsten der Brückenmodernisierung möglich ist. So könnten die Länder freiwerdende Personalkapazitäten zur Planung und Umsetzung von Brückenmodernisierungen einsetzen. Das BMDV sollte vorbehaltlos gemeinsam

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mit den Ländern alle Möglichkeiten identifizieren und verfolgen, die eine Beschleunigung der Brückenmodernisierung ermöglichen.

Brücken anderer Verkehrsträger

Brücken sind auch für die übrige Verkehrsinfrastruktur des Bundes von entscheidender Relevanz und gehören ebenfalls zu den Prüfungsschwerpunkten des Bundesrechnungshofes. Zum Handlungsbedarf bei Eisenbahnbrücken wird sich der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit gesondert äußern.

Bonn, den 29. April 2025

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diesen Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.