

3.6 Kommunale Brücken – Sorgenkinder der kommunalen Infrastruktur

Brücken stellen erhebliche Vermögenswerte dar. Sie sind insbesondere mit Blick auf die Verkehrssicherungspflicht ordnungsgemäß zu unterhalten. Dies beginnt mit der vollständigen und regelmäßigen Zustandserfassung und -bewertung und endet mit dem Abschluss notwendiger Unterhalts- und Sanierungsarbeiten.

Die geprüften zehn Kommunen bewerteten den Zustand von nahezu 50 % ihrer 329 Brücken nicht fristgerecht. Für diese Brücken war nicht sichergestellt, dass eine gefahrlose Nutzung für die Bürgerinnen und Bürger möglich war. Selbst fristgerecht durchgeführte Überprüfungen boten hierfür keine Gewähr: Gutachterliche Empfehlungen zur Unterhaltung und Sanierung maroder Brücken wurden nicht, nicht zeitgerecht oder nicht vollständig umgesetzt. Darüber hinaus nahm nicht jede geprüfte Kommune umgehend eine Nutzungseinschränkung vor, wenn die Verkehrssicherheit in Frage gestellt war.



Ansicht 13: Gesperrte Brücke⁷⁵

⁷⁵ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Brücken⁷⁶ im Verlauf von Straßen sind aufgrund eines zunehmenden Gesamtverkehrsaufkommens, insbesondere im Güterkraftverkehr, erheblichen Belastungen ausgesetzt.⁷⁷ Zudem haben die zulässigen Achslasten und Gesamtgewichte im Güterverkehr ständig zugenommen.⁷⁸ In verschiedenen Berichten machte die Presse auf Gefahren aufmerksam, die von Brücken ausgingen. Diese Gefahren resultierten in den allermeisten Fällen aus unterlassenen Unterhaltungsmaßnahmen seitens der Kommunen.⁷⁹

Die Prüfung der überörtlichen Kommunalprüfung untersuchte kommunale Strukturen, die Organisation der Brückenunterhaltung einschließlich deren Überprüfungen sowie Überwachungen und ggf. Sanierungen. Zudem sollten konzeptionelle Grundlagen ermittelt und Optimierungspotenziale aufgezeigt werden. Betrachtet wurden zehn Kommunen zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.⁸⁰

Verkehrssicherungs-
pflicht,
Garanten-
stellung,
Organisa-
tionsver-
schulden

Nach § 48 NStrG ist die jeweilige Gemeinde Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen und damit auch für die Brücken. Sie hat nach § 10 Abs. 2 NStrG dafür einzustehen, dass ihre Bauten technisch allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Diese Verpflichtung (Verkehrssicherungspflicht) schließt auch regelmäßige Prüfungen der Brücken ein. Grundlage für die Überwachung und Überprüfung ist die DIN 1076 „Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen, Überwachung und Prüfung“⁸¹. Sie hat als allgemein anerkannte Regel der Technik eine rechtliche Bindung für die Straßenbaulastträger.⁸²

Aus der Verkehrssicherungspflicht wird abgeleitet, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, durch aktives

⁷⁶ DIN 1076 Nr. 3.1.1: Brücken sind Überführungen eines Verkehrsweges über einen anderen Verkehrsweg, über ein Gewässer oder tiefer liegendes Gelände, wenn ihre lichte Weite rechtwinklig zwischen den Widerlagern gemessen 2,00 m oder mehr beträgt.

⁷⁷ Die Fahrleistung (Gesamtstrecke in Kilometer) aller Kfz im Straßenverkehr stieg in Deutschland von 1991 bis 2019 um rund 31,5 %; die des Güterverkehrs um 69 %. Die Verkehrsleistung (Fahrleistung multipliziert mit den beförderten Tonnen) im Straßengüterverkehr erhöhte sich im selben Zeitraum um 103 %. [Veröffentlichung zu Fahrleistungen, Verkehrsleistung und "Modal Split" auf der Seite des Bundesumweltamts](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁸ Während das zulässige Gesamtgewicht für einen Lkw im Jahr 1956 noch 24 Tonnen betrug, liegt es heute in Deutschland bei 40 Tonnen für Hänger- oder Sattelzüge mit mehr als vier Achsen. [Veröffentlichung zur Systematischen Brückenerhaltung auf der Seite der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁹ Kreiszeitung Syke vom 10.12.2021 – „Erhöhte Einsturzgefahr: Brücke in Ridderade gesperrt“, HAZ vom 17.12.2021 – „Brückensanierungen verschlafen?“, HAZ vom 18.12.2021 – „Hannovers Brückendesaster“, Bericht von Panorama 3 vom 24.04.2018, [Bericht "Zustand vieler Straßen im Norden katastrophal" auf der Seite des NDR](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁸⁰ Geprüft wurden die Hansestadt Buxtehude, die Städte Bad Harzburg, Bad Lauterberg im Harz, Hann. Münden, Northeim und Rotenburg (Wümme), die Gemeinden Edemissen, Jork und Schwanewede sowie der Flecken Ottersberg.

⁸¹ Ausgabe November 1999, zu beziehen durch: Beuth Verlag GmbH, Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin, [Bezugsquelle der DIN 1076 auf der Seite der Beuth Verlag GmbH](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁸² BMDV, Bauwerksprüfung nach DIN 1076, Bedeutung Organisation, Kosten, Dokumentation 2013, Abschnitt 2.2.4 - Verbindlichkeit der DIN 1076, [Veröffentlichung der Dokumentation "Bauwerksprüfung nach DIN 1076 - Bedeutung, Organisation, Kosten" auf der Seite des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023; vgl. BGH, Urteil vom 19.08.1992-2 StR 86/92, in NJW 1992, 3245.

Handeln die ihm zumutbaren Maßnahmen zur Abwendung der daraus resultierenden Gefahren zu treffen hat.⁸³ Die Gemeinden haben damit eine Garantenstellung in Bezug auf die Verkehrssicherheit.

Die Beweislast für ordnungsgemäß durchgeführte Überprüfungen, Überwachungen und die Mängelbeseitigung bei Haftungsfragen gemäß § 836 BGB liegt bei den Kommunen. Werden diese unterlassen, ist ggf. von einem Organisationsverschulden des Straßenbaulastträgers auszugehen.

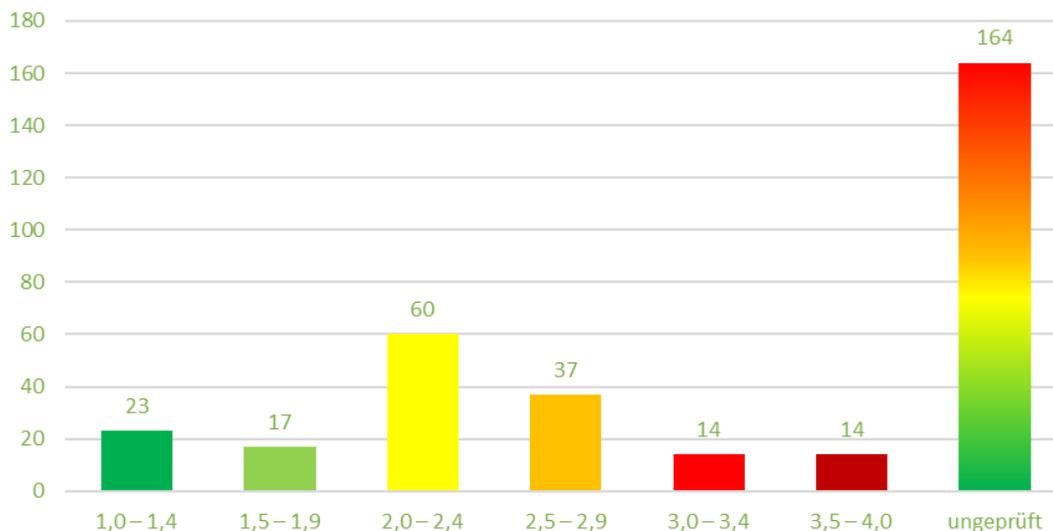
Bei den meisten Kommunen bestand erheblicher Nachholbedarf bei den Brückenprüfungen. Das Standardregelwerk DIN 1076 sieht Brückenprüfungen in Form von Hauptprüfungen alle sechs Jahre und als Einfache Prüfungen drei Jahre nach einer Hauptprüfung vor. Alle geprüften Kommunen beauftragten externe Ingenieurbüros mit den Brückenprüfungen. Die meisten geprüften Kommunen hielten diese Prüfungsintervalle nicht ein. Bei einigen lagen die letzten Brückenprüfungen mehr als zehn Jahre zurück. Diese Bewertungen entsprachen nicht mehr dem aktuellen Zustand der Brücken – umso gravierender, wenn dies wie bei zwei der geprüften Kommunen den gesamten Brückenbestand betraf.

*Brücken-
prüfung:
Zustand der
Brücken
häufig
unbekannt*

Die gutachterlichen Feststellungen der Brückenprüfungen werden unter Berücksichtigung der Schadensauswirkung auf die Standsicherheit, die Verkehrssicherheit und die Dauerhaftigkeit der Konstruktion ausgewertet und zu einer Zustandsnote von eins (sehr guter Zustand) bis vier (ungenügender Zustand) zusammengefasst. Sie sind wesentliche Grundlagen für die effiziente Planung, Organisation und Durchführung der notwendigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an den Brücken.

Aufgrund fehlender bzw. nicht fristgerecht durchgeführter Prüfungen war bei 164 Brücken, also rund 50 % des Brückenbestands der geprüften Kommunen, keine belastbare Aussage hinsichtlich ihres Zustands, also auch nicht zur Standsicherheit oder zur Verkehrssicherheit, möglich.

⁸³ Vgl. BGH, Urteil vom 05.08.2015 – StR 328/15, Rn. 9; in NJW 2016, 176.



Ansicht 14: Zustandsnoten ausschließlich fristgerechter Prüfungen⁸⁴ (Notenverteilung nach Brückenanzahl)

*Zustands-
bewer-
tungen*

Von insgesamt 165 fristgerecht geprüften Brücken erreichten 100, also rund 61 % der Brücken bei der letzten Prüfung eine Zustandsnote zwischen 1,0 und 2,4. Bei diesen waren sowohl die Standsicherheit als auch die Verkehrssicherheit gegeben.

Bei einer Zustandsnote von 3,0 bis 3,4 sind die Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit des Bauwerks beeinträchtigt, dies betraf 14 Brücken. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung, Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen sind bei dieser Zustandsnote umgehend erforderlich.⁸⁵ Ebenfalls 14 Brücken erhielten eine Zustandsbewertung von 3,5 oder schlechter. Ihre Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit war erheblich beeinträchtigt oder nicht mehr gegeben. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung, Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen sind sofort erforderlich.⁸⁶ Dies geschah nicht in allen Fällen.

Als Folge der schlechten Zustandsbewertung schränkten die geprüften Kommunen teilweise die Brückennutzung ein, etwa indem sie die zulässige Masse oder die zulässige Breite der Fahrzeuge beschränkten. Eine Kommune stellte Bauzäune auf, um die erforderliche Geländerhöhe zu gewährleisten. In einer Kommune empfahl der Gutachter 2006 die Sperrung einer Brücke, diese erfolgte aber erst 2021.

⁸⁴ Notenbereiche: 1,0 bis 1,4 = Sehr guter Zustand; 1,5 bis 1,9 = Guter Zustand; 2,0 bis 2,4 Befriedigender Zustand; 2,5 bis 2,9 = Ausreichender Zustand; 3,0 bis 3,4 = Nicht ausreichender Zustand; 3,5 bis 4,0 = Ungenügender Zustand nach RI-EBW-PRÜF, Abschnitt 7.

⁸⁵ RI-EBW-PRÜF, Abschnitt 7.

⁸⁶ Ebd.

Die Brückenüberwachung ergänzt die Brückenprüfung und ist eine unterjährige Daueraufgabe, um die kommunale Verkehrssicherungspflicht zu erfüllen. Auch hier gab es Defizite. Die meisten Kommunen nahmen die Brückenüberwachung nicht oder nicht entsprechend der DIN 1076 vor.

*Brücken-
unterhaltung
ohne aus-
reichende
Grundlagen*

Grundlage für die Brückenunterhaltung sowie für eine ordnungsgemäße Brückenprüfung und -überwachung sind vollständige aussagekräftige Bauwerksverzeichnisse und Brückenbücher, in denen technische Angaben zu den Brücken, durchgeführte Baumaßnahmen und Brückenprüfungen dokumentiert sind. Nur eine Kommune verfügte für die erfassten Brücken über eine ausreichende Datengrundlage. Die Kommunen hatten teilweise nicht alle in ihrer Baulast befindlichen Brücken erfasst. In keiner geprüften Kommune stimmten die vorgelegten Anlageverzeichnisse mit den vom zuständigen Fachamt geführten Bestandsverzeichnissen vollständig überein.

Bei der Priorisierung der Reihenfolge von Unterhaltungsmaßnahmen und der Einstellung von Haushaltsmitteln sind die Zustandsnoten für Verkehrssicherheit und Standsicherheit höher zu gewichten als die Dauerhaftigkeit. Während eine Substanzverschlechterung aufgrund fehlender Haushaltsmittel zeitlich begrenzt vertretbar sein könnte, ist dies bei gravierenden Mängeln hinsichtlich der Standsicherheit und insbesondere der Verkehrssicherheit nicht akzeptabel.

*Priorisierung
von
Unterhal-
tungsmaß-
nahmen*

Die in den Prüfungsberichten der Ingenieurbüros empfohlenen Maßnahmen wurden in den Kommunen teilweise nicht umgesetzt oder konnten aufgrund fehlender Dokumentation in den Bauwerksakten nicht nachvollzogen werden. Die Kommunen sollten die Erhaltung oder Wiederherstellung der Stand- oder Verkehrssicherheit kurzfristig umsetzen.⁸⁷ Ist dies aus finanziellen oder organisatorischen Gründen nicht möglich, sollten sie die Entscheidungen und Gründe in der Bauwerksakte dokumentieren. Bei einer schlechten Haushaltslage sollten die Kommunen zusammen mit der Kommunalaufsicht Lösungswege zur Finanzierung der zwingend erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbeseitigung erörtern und vereinbaren.

*Mängel-
beseitigung*

⁸⁷ Vgl. § 9 Abs. 1 NStrG.



Ansicht 15: Maroder Holzbelag⁸⁸



Ansicht 16: Risse in der Fahrbahndecke⁸⁹

*Vergabe-
verfahren
fehlerhaft*

Bei der Beauftragung externer Büros hielten die Kommunen häufig das Vergaberecht nicht ein.

Fazit

Die geprüften Kommunen nahmen die Aufgabe der Brückenunterhaltung einschließlich Prüfung und Überwachung nicht immer ordnungsgemäß wahr. Gutachterliche Prüfungsergebnisse belegten, dass nicht jede Brücke zum Prüfungszeitpunkt uneingeschränkt nutzbar war und damit eine Gefährdung bei der Benutzung der Brücke nicht ausgeschlossen werden konnte. Empfohlene Unterhaltungsmaßnahmen wurden teilweise nicht oder unbegründet verzögert durchgeführt. Insofern erfüllten die betroffenen Kommunen nicht ihre entsprechenden Verpflichtungen. Sie gewährleisteten insoweit nicht die Verkehrssicherheit der Brücken und deren gefahrlose Benutzung.

⁸⁸ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

⁸⁹ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung; zur Verdeutlichung der Rissbreite wurde ein USB-Stick mit abgelichtet.