

Auszug aus

Denkschrift 2016

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 25

Erhalt von Stützbauwerken sowie Hang- und
Felssicherungen an Landesstraßen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Erhalt von Stützbauwerken sowie Hang- und Felsicherungen an Landesstraßen (Kapitel 1304)

Der stetige Erhalt von Stützbauwerken sowie Hang- und Felssicherungen ist erforderlich, um Personen- sowie Sachschäden und Straßensperrungen zu vermeiden. Als Grundlage für vorbeugende Erhaltungspläne muss die Straßenbauverwaltung ihre Datenbank umfassend führen und die Bauwerke ordnungsgemäß prüfen. Ebenso sind Leitlinien zum Umgang mit Georisiken zu entwickeln.

1 Ausgangslage

Erhaltungsmaßnahmen von Stützbauwerken sowie Hang- und Felssicherungen an Landesstraßen werden zumeist erst durchgeführt, wenn es durch Starkregen oder Überschwemmungen zu Hangrutschungen und Einstürzen von Bauwerken kommt. Schäden treten jedoch nicht nur witterungsbedingt auf, sondern haben vermehrt geologische Ursachen (Erdmassenbewegungen, Einstürze von Hohlräumen im Untergrund). Die betroffenen Straßenabschnitte sind dann für den Verkehr teilweise oder sogar voll zu sperren.

Im Land gibt es 6.000 Stütz- und andere Sonderbauwerke. In den Erhaltungsprogrammen der Regierungspräsidien waren zwischen 2010 und 2015 knapp 100 Maßnahmen des Erhalts von Stützbauwerken sowie Hang- und Felssicherungen aufgeführt. Dafür wurden landesweit zwischen 2,2 Mio. Euro und 12,1 Mio. Euro je Jahr bereitgestellt.

Der Erhalt von Stützbauwerken sowie Hang- und Felssicherungen ist nach dem Straßengesetz für Baden-Württemberg Aufgabe des Landes, sofern die Bauwerke Teil des Straßengrundstücks sind. Zum Erhalt gehören die regelmäßigen Prüfungen nach DIN 1076 „Überwachung und Prüfung von Ingenieurbauwerken im Zuge von Straßen und Wegen“. Die unteren Straßenbaubehörden bei den Landratsämtern und kreisfreien Städten sind beim betrieblichen Unterhalt der Straßen für die laufende Beobachtung sowie die einmal jährlich durchzuführenden Besichtigungen zuständig. Sie haben ferner einfache Schadensbeseitigungen des „kleinen“ baulichen Erhalts auszuführen.

Der Rechnungshof hat in seine Prüfung 48 Maßnahmen aus allen Regierungsbezirken zum Erhalt von Stützbauwerken sowie Hang- und Felssicherungen einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Datenbank SIB-Bauwerke für das Erhaltungsmanagement

Nach der DIN 1076 sind alle Stützbauwerke mit einer sichtbaren Höhe ab 1,50 m von der Straßenbauverwaltung in die Datenbank „Straßeninformationsbank“ (SIB-Bauwerke) aufzunehmen.

Die Auswertung der Datensätze durch den Rechnungshof ergab, dass die Stützbauwerke bislang unvollständig und unzulänglich in der Datenbank erfasst werden. Von den 48 geprüften Bauwerken sind nur 29 in der Datenbank geführt. Häufig wurden Bauwerke nur aufgenommen, um eine Bauwerksnummer zu erhalten. Bestandsdaten (Pläne, Konstruktionsmerkmale) fehlen aber meist.

Bei Hang- oder Felssicherungen werden mit meist hohen Bauausgaben Steinschlagschutzzäune oder -netze angebracht oder loses Geröll in Räumungsaktionen beseitigt. Die Straßenbauverwaltung nimmt diese Bauwerke aber so gut wie nie in die Datenbank auf, da sie keine Bauwerke nach der DIN 1076 sind. Von den geprüften 19 Hang- oder Felssicherungen waren lediglich vier Maßnahmen in der Datenbank enthalten.

Aufgrund der unvollständigen Angaben über ein Bauwerk kann eine kurz- und mittelfristige Erhaltungsplanung nicht erfolgen.

Vorbildlich sind wenige Landkreise, die bereits auf zehn Jahre angelegte Instandsetzungspläne für Felssicherungen erarbeitet haben. Damit bleiben die Georisiken ständig im Fokus der Straßenbaubehörden. Außerdem wird dadurch kontinuierlich instandgesetzt und erhalten, wodurch die dauerhafte Funktion der Straße und die Verkehrssicherheit gewährleistet werden.

2.2 Bauwerksprüfungen

Die Prüfpflicht gilt für alle Bauwerke, die den Vorgaben der DIN 1076 entsprechen. Sie regelt Art und Umfang der Prüfungen, den Zeitpunkt, die Prüfintervalle und bestimmt die für eine Bauwerksprüfung notwendigen Unterlagen. Hauptprüfungen sind vor Abnahme, vor Ablauf der Gewährleistungsfrist und ansonsten alle sechs Jahre durchzuführen; einfache Prüfungen jeweils alle drei Jahre nach einer Hauptprüfung.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass von den 29 geprüften Bauwerken, die in der Datenbank SIB-Bauwerke enthalten sind, bei 17 eine Hauptprüfung durchgeführt wurde. Für zwölf Bauwerke fehlte die Hauptprüfung. In den vorliegenden Berichten zu den Hauptprüfungen wurden zwar Maßnahmen für eventuelle Instandsetzungs- oder Sanierungsmaßnahmen genannt. Häufig lagen die dazugehörigen Kostenschätzungen jedoch nicht vor.

Indem die Straßenbauverwaltung ihre Prüfpflichten vernachlässigt, nimmt sie in Kauf, dass Mängel nicht frühzeitig entdeckt werden. Notwendige Erhaltungsmaßnahmen unterbleiben und werden erst ausgeführt, wenn größere Schäden aufgetreten sind oder die Verkehrssicherheit gefährdet ist. Der finanzielle Aufwand, verschleppte Schäden zu beheben, ist dann ungleich höher als bei einem präventiven Erhalt.

2.3 Georisiken

Die Abschätzung der geologischen Risiken an Straßen ist im Gegensatz zur Bauwerksprüfung nicht geregelt. Ebenso wenig gibt es in Baden-Württemberg Richtlinien zur Koordination der notwendigen Aufgaben im Zusammenhang mit geologischen Risiken an Straßen.

Georisiken wie Steinschlag- und Hangrutschgefahren werden von der Straßenbauverwaltung nicht zentral erfasst, kartiert und bewertet. Die Regierungspräsidien verfügen daher über keine Zusammenstellung der vorhandenen Georisiken in ihrem Bereich. Das Handeln der Regierungspräsidien ist deshalb weitgehend durch Reaktion statt Aktion bestimmt.

Die nach „spontanen“ Ereignissen erforderliche Schadensbehebung ist aber häufig kostenintensiv, da neben der reinen Schadensbeseitigung umfangreiche bauliche Maßnahmen notwendig sind.

2.4 Unterhalt der Ingenieurbauwerke

Der betriebliche Unterhalt der Bauwerke ist notwendig, um den verkehrssichernden Aufgaben nachzukommen. Abstriche an der Häufigkeit und der Qualität des Straßenbetriebsdienstes können zu Schäden an den Bauwerken führen, die umfangreiche Investitionen erforderlich machen.

Bei den geprüften Maßnahmen wurde festgestellt, dass in einigen Fällen unzureichend gereinigte und unterhaltene Anlagen der Straßenentwässerung Hangrutschungen verursachten. Auch war bei einigen Maßnahmen der Bewuchs an Stützbauwerken gar nicht oder nur unzureichend zurückgeschnitten. Hier wuchsen zum Teil kleine Bäume aus den Mauerfugen heraus oder Pflanzen überwucherten das teilweise lose Mauerwerk.

Abbildung 1: Stützbauwerk an der L 526 bei Untergriesheim, Regierungsbezirk Stuttgart



Bildrechte: Regierungspräsidium Stuttgart, Referat 47.1 - Baureferat Nord.

2.5 Verkehrssicherungspflicht bei Hang- und Felssicherungen

Die Straßenbaubehörden der Landratsämter und kreisfreien Städte haben nach dem Straßengesetz für Baden-Württemberg verkehrssichernde Aufgaben auch auf Grundstücken zu erledigen, die der Straße benachbart sind. Da Hang- und Felssicherungen regelmäßig auf solchen Grundstücken liegen, müssen die Straßenbehörden der Landkreise Auffangnetze immer wieder leeren und erforderlichenfalls reparieren, um Steinschläge auf Straßen zu verhindern. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, größere Felssicherungsaufgaben zu übernehmen.

Die komplexe Spezialaufgabe der Hang- und Felssicherung entspricht nicht der Definition von betrieblichem und kleinem baulichen Unterhalt (z. B. Kleinreparatur von Straßenschäden oder Bäume schneiden). Vom Anspruch der Aufgabe her ist sie richtigerweise dem Erhalt zuzuordnen. Dem wurde bei einigen Maßnahmen, bei denen die Felsräumungen Bestandteil einer größeren Felssicherungsmaßnahme waren, Rechnung getragen. Das zuständige Regierungspräsidium finanzierte die Maßnahme und führte sie durch.

Abbildung 2: Felsschlag an der L 175 Schramberg-Tennenbronn, Regierungsbezirk Freiburg



Bildrechte: Landratsamt Rottweil, Straßenbauamt.

3 Empfehlungen

3.1 Die Datenbank SIB-Bauwerke umfassend führen

Die Datenbank SIB-Bauwerke ist das wichtigste Instrument der Straßenbauverwaltung, um eine kurz- und mittelfristige Erhaltungsplanung aufzustellen.

Es ist deshalb unabdingbar, dass die Datenbank vollständig und aktuell geführt wird. Nacherfassungen von Bauwerken sind zügig durchzuführen. Mit der Aufnahme eines Bauwerks in die Datenbank sind die Eigentumsverhältnisse und die Unterhaltungslast abzuklären und eindeutig zu regeln.

Die Bauwerksdaten sind die Grundlage dafür, dass die Straßenbehörden der Landratsämter und kreisfreien Städte Kenntnisse von Bauwerken und deren Standort erhalten, um den betrieblichen Unterhalt in vollem Umfang auszuführen.

Stützbauwerke sollten auch unterhalb der DIN-Norm von 1,50 m Höhe zentral in der Datenbank erfasst werden. Dasselbe gilt für Hang- und Felssicherungen. So würde sichergestellt, dass angesichts zum Teil hoher Investitionen in diese Bauwerke nicht nach und nach ein schleichender Substanzverlust auftritt.

3.2 Bauwerksprüfungen ordnungsgemäß durchführen

Die Regierungspräsidien müssen die vorgegebenen Bauwerksprüfungen in dem festgelegten Umfang und der definierten Prüfungstiefe durchführen. Auch für andere Bauwerke, also Stützwände unter 1,50 m lichter Höhe, Hang- und Felssicherungen sowie sonstige Ingenieurbauwerke, sollten regelmäßig DIN-konforme Bauwerksprüfungen erfolgen.

Sämtliche Daten und Informationen aus den Bauwerksprüfungen sind umgehend in die Datenbank SIB-Bauwerke einzugeben.

3.3 Erhaltungspläne aufstellen

Dringend geboten ist, dass die Straßenbauverwaltung auf der Grundlage der künftig umfassend geführten Datenbank SIB-Bauwerke ein kontinuierliches Erhaltungsmanagement für Stützbauwerke und andere Sonderbauwerke aufbaut.

Ebenso sind von der Straßenbauverwaltung des Landes langfristige Erhaltungspläne für Hang- und Felssicherungen aufzustellen, wie sie bei einigen Landkreisen schon eingeführt sind.

3.4 Leitlinien für Georisiken erstellen

Die Regierungspräsidien sollten künftig geologisch bedingte Gefahren erfassen, bewerten und dokumentieren. Hierfür hat die Straßenbauverwaltung verbindliche Richtlinien zu entwickeln. Einen Anhaltspunkt für derartige Richtlinien bietet der von der Straßenbauverwaltung in Bayern aufgestellte Leitfaden „Überwachung der steinschlag- und rutschgefährdeten Hänge an Bundesautobahnen, Bundes- und Staatsstraßen“ vom April 2011.

3.5 Die Unterhaltlast bei Hang- und Felsarbeiten regeln

Die Verkehrssicherungspflicht der Straßenbaubehörden der Landratsämter und kreisfreien Städte bei Hang- und Felsarbeiten sollte enger an der gängigen Definition von betrieblichem und baulichem Unterhalt sowie gegebenenfalls dem eigentlichen Erhalt ausgerichtet werden. Felsräumungen oder andere schützende bauliche Maßnahmen sind eindeutig größerer baulicher Unterhalt oder Erhalt und erfordern deshalb eine landeseinheitliche Vorgehensweise.

So würde auch vermieden, dass einzelne Landkreise den hohen Aufwand für die Hang- und Felssicherungen dadurch ausgleichen, dass sie an anderer Stelle des betrieblichen Unterhalts einsparen müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich dies mittelfristig auf die Funktion der Straßen auswirkt. Eine Gleichbehandlung der Land- und Stadtkreise sollte sichergestellt sein.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur legt dar, dass die Defizite bei der Verfügbarkeit von Bestandsdaten durch die seit 2013 laufende landesweite Nacherfassung von Stützbauwerken an den Landesstraßen in Kürze weitestgehend behoben sein würden. Es führt aus, dass damit künftig möglich sei, auch Stützbauwerke unter Wahrung der Prüflisten nach DIN 1076 zu überwachen. Dadurch könne eine fristgerechte Bauwerksprüfung sowie ein systematisches Erhaltungsmanagement sichergestellt werden. Bezüglich der Erfassung der Böschungs-, Hang- und Felssicherung wird auf die auf Bund-Länder-Ebene eingerichtete Fachgruppe verwiesen, die eine bundesweit einheitliche Regelung erarbeiten soll.

Über die Erarbeitung und Einführung von Leitlinien für Georisiken werde das Ministerium aufgrund des erheblichen Aufwands nach Vorliegen erster praktischer Erfahrungen aus Bayern entscheiden.

Weiterhin sieht das Ministerium keine Notwendigkeit, die Unterhaltlast bei Hang- und Felssicherungsarbeiten neu zu regeln. Die Verkehrssicherungspflicht obliege nach dem Straßengesetz für Baden-Württemberg sachgerecht den ortsnahen unteren Verwaltungsbehörden. Betroffene Stadt- und Landkreise könnten für aufwendige Arbeiten zusätzlich zu den pauschal zugewiesenen Haushaltsmitteln von den Regierungspräsidien Erhaltungsmittel erhalten.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur die Leitlinien für Georisiken „auf die lange Bank schiebt“. Sie sind angesichts der drohenden Gefahren unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Die Stellungnahme des Ministeriums, dass die Landkreise für die Hang- und Felssicherungen zusätzlich Haushaltsmittel erhalten können, trifft nicht das Anliegen des Rechnungshofs. In der Sache geht es darum, dass diese kom-

plexen Sicherungsaufgaben nicht mit den Tätigkeiten des einfachen Straßenbetriebsdiensts gleichzusetzen sind. Die Landkreise haben dem Grunde nach Erhaltungsarbeiten zu leisten, für die die Regierungspräsidien zuständig sind.