

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

4 Überladene Lastkraftwagen gefährden die Verkehrssicherheit und verursachen jährlich Schäden in dreistelliger Millionenhöhe

(Kapitel 1209 und 1210)

4.0

Das BMVI hat seit mehr als zehn Jahren versäumt, eine effektive Überladungskontrolle bei schweren Lkw sicherzustellen. So stellte die Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des BMVI schon im Jahr 2003 fest, dass die jährlichen Erhaltungskosten der Fahrbahnen der Bundesfernstraßen erheblich gesenkt werden könnten. Dazu müssten allerdings Lkw konsequent auf Überladungen untersucht und diese künftig unterbunden werden. Das BMVI beachtete die Erkenntnisse der Bundesanstalt für Straßenwesen nicht und ergriff keine wirkungsvollen Maßnahmen gegen Überladungen. Deshalb verschleißten überladene Lkw immer noch die Substanz der Straßen übermäßig. Ein jährliches Einsparpotenzial in dreistelliger Millionenhöhe bleibt ungenutzt. Überladene Lkw gefährden zudem die Verkehrssicherheit und beeinträchtigen den Wettbewerb.

4.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Berlin den Ausbau des Achslastmessstellennetzes für Lkw geprüft.

Überladene Lkw schädigen die Fahrbahnen überproportional

Je mehr Schwerlastverkehr die Bundesfernstraßen nutzt, umso kürzer ist die Lebensdauer der Fahrbahnen. Schwere Lkw beanspruchen den Straßenoberbau um ein Vielfaches stärker als Pkw. Eine Lkw-Achse mit zehn Tonnen Gewicht beansprucht die Straße genauso wie 10 000 Pkw-Achsen mit je einer Tonne Gewicht. Beträgt die Achslast eines überladenen Lkw z. B. zwölf Tonnen, so beansprucht dies die Straße mehr als doppelt so stark wie eine 10-Tonnen-Achse. Durch überladene Lkw entsteht so ein überproportional steigender Erhaltungsaufwand für die Bundesfernstraßen. Lkw gelten grundsätzlich als überladen, wenn sie die in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung genannten Gesamtgewichte und Achslasten überschreiten. Fahrzeuge im sogenannten kombinierten Verkehr (im Zu- oder Nachgang zu Schiffs-/Bahntransporten) dürfen dabei bis zu 44 Tonnen schwer sein. Genehmigungspflichtige Schwertransporte und Autokräne dürfen insgesamt schwerer sein und gleichen ihr höheres Gesamtgewicht in der Regel durch zusätzliche Achsen aus.

Überladene Lkw gefährden die Verkehrssicherheit

Überladene Lkw werden instabil und sind schwerer zu steuern. Auch wegen des längeren Bremswegs und der größeren Aufprallenergie beeinträchtigen überladene Lkw die Verkehrssicherheit, indem sie das Unfallrisiko und die Schwere der Unfälle erhöhen.

Überladene Lkw beeinträchtigen den Wettbewerb

Statistisch gesehen muss ein Lkw-Fahrer nur alle 140 Jahre damit rechnen, kontrolliert zu werden. Frachtführer, die ihre Lkw (regelmäßig) überladen, sparen Fahrzeug-, Personal- und Treibstoffkosten. Sie verschaffen sich auf diese Weise Wettbewerbsvorteile gegenüber regelgerecht agierenden Mitbewerbern.

Stockender Ausbau des Achslastmessstellennetzes

Seit dem Jahr 1997 soll die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) im Auftrag des BMVI zu Forschungszwecken ein flächendeckendes Netz von Achslastmessstellen aufbauen. Zu den bereits bestehenden Achslastmessstellen sollte die BASt künftige Standorte mit dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) so abstimmen, dass sie auch für die Überladungskontrollen genutzt werden können. Ursprünglich waren an 40 Autobahnabschnitten in beiden Fahrrichtungen insgesamt 80 Messstellen geplant. An Messstellen werden jeweils Sensoren in die Fahrbahnen eingebaut, welche die Achslasten eines Lkw während seiner Überfahrt messen. Nachdem sich die ersten zehn Messstellen als fehleranfällig erwiesen hatten, ließ das BMVI bei den weiteren Messstellen bessere Sensoren einbauen. Bis zum Jahr 2011 hatte die BASt insgesamt 41 der ursprünglich geplanten 80 Messstellen eingerichtet. Die restlichen Messstellen stehen derzeit infrage; das BMVI prüft alternativ den Einsatz mobiler Achslastwaagen.

Nur wenige Achslastmessstellen funktionieren zuverlässig

Die Achslastmessstellen sind sehr störanfällig. Nach Angaben des BMVI lieferten in den Jahren 2011 und 2012 nur durchschnittlich 18 und im Jahr 2013 nur 9 von 41 Achslastmessstellen Daten, die zu Forschungszwecken genutzt werden konnten. Der Bundesrechnungshof wertete die Messdaten auf ihre Verwertbarkeit durch das BAG aus. Danach lieferten in den Jahren 2011 bis 2013 durchschnittlich 8 von 41 Achslastmessstellen über zusammenhängende Zeiträume zuverlässige Daten. Im Jahr 2014 waren es fünf. Die anderen Datensätze waren zu lückenhaft, um vom BAG zur Vorauswahl von Fahrzeugen genutzt werden zu können. Ursachen für die zahlreichen und teilweise langfristigen Ausfälle sind erneuerungsbedürftige Messseinrichtungen, Reparatur- und Wartungsmaßnahmen, Probleme bei der Datenübertragung und vor allem der mangelhafte Zustand der Fahrbahndecken. Um die Straßenerhaltung nicht zu verteuern, lässt das BMVI die Fahrbahnen im Zu- und Nachlaufbereich der Achslastmessstellen nicht bevorzugt instand setzen. Diese Bereiche werden daher oft erst Jahre nach Ausfall der Achslastmessstellen im Rahmen ohnehin anstehender Erhaltungsmaßnahmen saniert.

Die Kontrollen überladener Lkw sind unzureichend

Das BAG ist für die Kontrolle des motorisierten Frachtverkehrs auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten zuständig. Es strebt an, mithilfe der Achslastmessstellen jährlich etwa 80 000 Gewichtskontrollen von Lkw durchzuführen, bei denen die Kontrolleure per Computer direkt auf die Datensätze der Messstellen zugreifen können. Anhand der Achsfolge bestimmt eine Software den Lkw-Typ und zeigt vermutlich überschrittene Lasten an. Der zu überprüfende Lkw soll dann vorzugsweise direkt auf einen wenige Kilometer hinter der Messstelle liegenden BAG-Kontrollplatz ausgeleitet werden. Durch eine Nachverwiegung lässt sich feststellen, ob tatsächlich eine Überschreitung des zulässigen Einzel- oder Gesamtgewichts vorliegt. So lassen sich in kurzer Zeit erheblich mehr Gewichtskontrollen durchführen, als dies durch Sicht- oder allgemeine Kontrollen einzelner Fahrzeuge möglich wäre. Auch die Polizei greift zum gleichen Zweck auf die Messdaten der BASt zurück und nutzt die Kontrollplätze des BAG.

Aus Sicht des BAG sind aufgrund örtlicher Gegebenheiten 18 der bestehenden 41 Achslastmessstellen für nachfolgende Verwiegungen ungeeignet. Zudem gibt es bei der Errichtung und der Instandhaltung der Kontrollplätze Verzögerungen. Viele Kontrollplätze sind aufgrund baulicher Mängel nicht nutzbar. Ende 2014 verfügte das BAG hinter Achslastmessstellen der BASt über drei nutzbare Kontrollplätze. Auswertungen der BASt zeigten, dass diese drei Messstellen im Jahr 2014 keine oder überwiegend nicht plausible Daten lieferten. Im Jahr 2013 erfasste das BAG etwa 85 000 Lkw automatisch. Es leitete davon knapp 1 800 als überladen angezeigte Fahrzeuge zur Nachverwiegung aus, tatsächlich waren davon 261 Fahrzeuge überladen. Im Jahr 2014 waren es 271 von knapp 60 000 erfassten Lkw.

Finanzielle Auswirkungen von Überladungen

Das BMVI ließ im Jahr 2003 durch die BAST untersuchen, welche Auswirkungen es auf die Erhaltung von Bundesfernstraßen hätte, wenn Überladungen vollständig vermieden würden. Die BAST ermittelte, dass die Erhaltungskosten von Bundesautobahnen aufgrund längerer Erhaltungszyklen je nach Bauweise (Asphalt oder Beton) um 36 bis 45 % gesenkt werden könnten. Auch eine Teilreduzierung der Überladungen würden den Nutzungszeitraum und die Erhaltungsintervalle der Fahrbahnen deutlich verlängern und damit die Investitions- und Erhaltungskosten erheblich senken. Die BAST vernachlässigte in der Betrachtung den kombinierten Verkehr wegen seiner geringen Bedeutung. Sie empfahl dem BMVI effizientere Überladungskontrollen, da diese zu einer niedrigeren Überladungsquote und einer spürbaren Senkung des Erhaltungsaufwands führen würden. Die Ausgaben zur Erhaltung der Fahrbahnen der Bundesfernstraßen betragen im Haushaltsjahr 2012 rund 1,5 Mrd. Euro. Der Etat für die Erhaltung erhöhte sich in den letzten Jahren stetig. Eine spürbare Senkung der Überladungen könnte somit zu Einsparungen im dreistelligen Millionenbereich führen.

4.2

Das BMVI hat es in den letzten Jahren versäumt, eine effektive Überladungskontrolle bei Lkw sicherzustellen. Es hat sein bereits im Jahr 1997 selbst gestecktes Ziel verfehlt, zügig ein funktionierendes Achslastmessstellennetz aufzubauen. Spätestens als die BAST im Jahr 2003 das enorme Einsparpotenzial aufzeigte, hätte das BMVI die finanzielle Bedeutung wirksamer Überladungskontrollen erkennen müssen. Jährlich könnte ein dreistelliger Millionenbetrag eingespart werden. Der Verkehr würde sicherer und der Wettbewerb fairer. Mangelnde Koordination und fehlendes Problembewusstsein haben dazu geführt, dass nur die Hälfte der geplanten Achslastmessstellen realisiert ist und davon nur wenige zuverlässig funktionieren. Das BMVI hätte auch für mehr nutzbare Kontrollplätze sorgen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, das Achslastmessstellennetz unverzüglich und in enger Abstimmung mit dem BAG auszubauen. Anzahl und Qualität der Kontrollen sind nach wie vor völlig unzureichend.

4.3

Das BMVI hat die vom Bundesrechnungshof aufgeführten Schlussfolgerungen zur Problematik der Achslastmessstellen, zu den Kontrollen durch das BAG und zu den Erhaltungskosten für Bundesfernstraßen grundsätzlich bestätigt.

Den verzögerten Ausbau des Achslastmessstellennetzes hat das BMVI mit der anfänglich mangelhaften Zuverlässigkeit der Sensoren begründet. Die vom Bundesrechnungshof eingeforderte Gesamtkoordination zwischen BMVI, BAST und BAG sei aber vorhanden. Probleme sollten BAG und BAST direkt an die Länder melden, da diese im Rahmen ihrer Auftragsverwaltung für Bau, Betrieb und Erhaltung der Achslastmessstellen zuständig seien. Bei Auffälligkeiten seien Kalibrierungen der Messstellen veranlasst worden. Im Übrigen hänge die Nutzung der Achslastmessstellen für Kontrollen auch vom Zustand der Kontrollplätze des BAG ab.

Im Jahr 2014 habe es weniger, aber dafür genauere Messergebnisse als 2013 gegeben, weswegen das BAG zielgerichteter habe kontrollieren können. Das BAG habe den weiteren Ausbau des Achslastmessstellennetzes befürwortet und auch einen umfassenden und zügigen Ausbau seiner Kontrollplätze angekündigt.

Die Forschungsergebnisse der BAST hätten auf vereinfachten Annahmen beruht und seien aus heutiger Sicht überholt. Im Jahr 2014 seien lediglich 10 % des Schwerlastverkehrs schwerer als 40 Tonnen gewesen, darunter auch Fahrzeuge des kombinierten Verkehrs und genehmigte Schwerlasttransporte. Der Anteil überladener Fahrzeuge ließe sich daraus nicht herleiten.

4.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass auch das BMVI Überladungen von Lkw vermeiden will, um die Erhaltungskosten der Bundesfernstraßen deutlich zu senken. Gleichwohl bleibt unverständlich, warum das BMVI die Forschungsergebnisse der BAST aus dem Jahr 2003 nicht zum Anlass nahm, die Überladungskontrollen zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht die technischen Probleme der Achslastmessstellen in der Anfangszeit. Da aber schon seit mehreren Jahren eine bessere Technik eingesetzt wird, hätten längst alle alten Sensoren gegen die neueren getauscht werden können.

Entgegen der Auffassung des BMVI kann der Bundesrechnungshof bisher keine ausreichende Verbesserung erkennen. Durch die wenigen funktionierenden Messstellen und die geringe Anzahl von nutzbaren Kontrollplätzen ist das BAG bei seinen Überladungskontrollen örtlich sehr eingeschränkt. Flächendeckende Kontrollen finden nicht statt, weshalb die Beanstandungsquote gering bleibt.

Der Bundesrechnungshof erkennt auch an, dass das BMVI die vorhandenen Achslastmessstellen verbessern will und eine verstärkte Kommunikation zwischen BAG, BAST und den Ländern anstrebt. Das BMVI muss außerdem für mehr funktionierende Kontrollplätze sorgen. Es muss auch verstärkt auf die Straßenbauverwaltungen der Länder einwirken, die Achslastmessstellen in einem dauerhaft funktionsfähigen Zustand zu erhalten.

Wenn die Forschungsergebnisse der BAST aus heutiger Sicht tatsächlich überholt sein sollten, wäre wegen des großen Einsparpotenzials eine aktuelle Untersuchung vordringlich. Damit ließen sich die finanziellen Auswirkungen von Überladungen belastbar aufzeigen. Der kombinierte Verkehr über 40 Tonnen und die genehmigungspflichtigen Schwerlasttransporte machen nur einen Bruchteil des Schwerlastverkehrs aus. Verfügen die Lkw über mehr als sechs Achsen, werden sie von den Achslastmessstellen als Sonderfahrzeuge erkannt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind daher alle über 40 Tonnen schweren Fahrzeuge als grundsätzlich überladen anzusehen.

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass eine geringe Anzahl überladener schwerer Lkw maßgeblich für die hohen Schäden des Straßenoberbaus verantwortlich ist. Der Bundesrechnungshof hält es insbesondere zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, wegen der jährlichen Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe und zur Stärkung des Wettbewerbs für geboten, dass das BMVI seine Anstrengungen erhöht. Zur besseren Kontrolle von Überladungen sind funktionierende Achslastmessstellen und Kontrollplätze in ausreichender Anzahl unabdingbar.