

## Bausteine des erfolgreichen Infrastrukturmanagements:

### 1. Größere Priorität für den Straßenerhalt

Gemeindestraßen unterliegen ständigen klimatischen und verkehrlichen Belastungen. Die Folge ist stetiger Verschleiß und Alterung der Infrastruktur. Die Kommunalpolitik muss Prioritäten für den Straßenerhalt setzen, um diesem schleichenden Substanzverfall entgegenzuwirken.

### 2. Rechtzeitiges Eingreifen

Werden die erforderlichen Maßnahmen nicht durchgeführt, sondern aufgeschoben oder durch einfachere, billigere Maßnahmen ersetzt, beschleunigt dies den Substanzverzehr der Straßen und führt mitunter zu einem erheblich schlechteren Zustand. Die Folge sind zeitversetzt deutlich höhere Kosten infolge aufwändiger Instandsetzungs- bzw. im ungünstigsten Fall erforderlicher Erneuerungsmaßnahmen.

### 3. Bedarfsorientierter Mitteleinsatz

Ein systematisches Erhaltungsmanagement ermöglicht die Priorisierung von Baumaßnahmen. Dies sichert eine netzweite Systematisierung und einen technisch und wirtschaftlich optimierten sowie bedarfsorientierten Mitteleinsatz.

### 4. Kosteneffiziente Erhaltungsstrategien

Kosteneffiziente Erhaltungsstrategien haben zum Ziel, den langfristigen Finanz-

mittelbedarf zu reduzieren. In der Praxis finden sich dagegen häufig eher kurzfristig orientierte Maßnahmen, ohne erkennbare Strategie. Auch wenn bei einer nachhaltigen Erhaltungsstrategie zunächst höhere Kosten anfallen, und der Nutzen in Form von Gesamtkosteneinsparungen erst in der Zukunft wirksam wird, sollten die politischen Entscheidungen auf eine langfristige Sicherung der Infrastruktur ausgerichtet werden.

### 5. Verstetigung der Finanzmittel

Die Jährlichkeit des kommunalen Haushalts steht oftmals einem gezielten Erhaltungs- und Kostenmanagement im Weg. Eine Verstetigung des Mitteleinsatzes - abgestimmt auf die Erhaltungsstrategie - ist daher zwingend erforderlich und eine wichtige politische Gestaltungsaufgabe.

### 6. Neues Kommunales Haushaltsrecht (NKHR) als Chance

Die Einführung der doppelten Buchführung bietet die große Chance einer zielgerichteten Zustandserfassung der Straßeninfrastruktur. Diese ist Voraussetzung für die Einführung einer systematischen Erhaltungsplanung.

### 7. Koordinierte Erhaltungsplanung

Leitungsgrabungen haben einen erheblichen Einfluss auf die Lebensdauer einer Straße. Nur durch eine enge und in-

tensive Abstimmung zwischen dem Straßenbausträger und den Ver- und Entsorgungsträgern ist eine dauerhaft funktionierende Verkehrsweginfrastruktur sichergestellt.

### 8. Instandsetzung vor Erneuerung

Die grundsätzliche Erneuerung einer Straße sollte bei einem optimierten Erhaltungsmanagement stets nur Ultima Ratio sein. Im kommunalen Straßenbau bestehen heute Fehlanreize, die Instandsetzung einer Straße zugunsten von förder- bzw. beitragsfähigen grundhaften Erneuerungen bzw. Umgestaltungen zu vernachlässigen.

### 9. Angemessener Ausbaustandard

Im kommunalen Straßenbau sollte die Förderung der bestandsorientierten Sanierung durch Verzicht auf Erhöhung des Ausbaustandards – als Voraussetzung für staatliche Fördermittel – forciert werden.

### 10. Fachpersonal erforderlich

Erhaltungsmanagement kann nur gelingen, wenn die Kommunen ausreichend mit Fachpersonal ausgestattet sind, welches die Beurteilung der technischen Notwendigkeiten und die Umsetzung der Erhaltungsstrategie langfristig gewährleistet.

## ➤ Schwerpunktthema

# Effizienz im kommunalen Straßenbau

Während sich die öffentliche Wahrnehmung der Defizite im Unterhalt kommunaler Straßen vor allem auf das Auftreten von Winterschäden beschränkt, offenbart nicht zuletzt die Einführung der „Doppik“ mit ihrer Vermögensbewertung bundesweit einen enormen Substanzverlust. Kaputte Straßen gefährden dabei nicht nur zunehmend die Verkehrssicherheit, sondern auch den Wirtschaftsstandort Deutschland.



Rund 80% aller Straßen in Deutschland stehen in kommunaler Straßenbaulast. Neben allen Aufgaben vom Neubau bis zum Betrieb der Straßen umfasst die Straßenbaulast auch die Finanzierungslast. Viele kommunale Haushalte besitzen dabei eine hohe Abhängigkeit von Zuweisungen oder Beiträgen Dritter – Bund, Länder und ihren Bürgern.

Der Straßenzustand in den deutschen Kommunen wird aufgrund fehlender Finanzmittel immer kritischer. Die Folge ist ein permanenter Wert- und Qualitätsverlust. Wird bei vorgeschädigten Straßen nichts zu deren Erhaltung unternommen, schreitet der weitere Verfall umso schneller voran. Dies führt langfristig dazu, dass sich der Straßenzustand kontinuierlich verschlechtert und der Erhaltungsbedarf und damit die Instandhaltungskosten weiter steigen. In der Folge wird der wirtschaftliche Einsatz der knappen Finanzmittel immer wichtiger, um den Wert der kommunalen Straßeninfrastruktur langfristig zu sichern. Die Einführung kosteneffizienter Erhaltungsstrategien ist daher unerlässlich.

Beim strategischen Erhaltungsmanagement müssen deshalb neben Aspekten der Qualität auch die politischen Rahmenbedingungen wie z.B. soziale- und ökologische Aspekte, Verwaltungsabläufe sowie das Finanzmanagement einheitlich im Sinne eines Infrastrukturmanagements betrachtet werden. Aus dem Hochbau abgeleitet, zielt ein solches „Asset Management“ auf die optimale Bereitstellung der Straßeninfrastruktur ab. Hierzu gehört, die Kosten über den ganzen Lebenszyklus einer Straße zu betrachten. Dabei sollten wichtige Einflussfaktoren berücksichtigt werden, wie die Beanspruchung mit Schwerlastverkehr oder die Häufigkeit von Aufgrabungen. Wichtig sind zudem die Zuordnung und Vernetzung aller Verwaltungstätigkeiten mit Bezug zur Straße, z.B. Baustellenmanagement oder Sondernutzungen. Und nicht zuletzt müssen die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen im Bezug auf Verkehrssicherheit oder Lärmschutz sowie die städtebaulichen Ziele der Kommune in die strategische Planung einbezogen werden.



Ralf Collatz  
Leiter Abteilung Verkehr und Technik,  
ADAC Ostwestfalen-Lippe e.V.

Der Verfall der kommunalen Straßen nimmt nicht nur nach schweren Wintern dramatische Ausmaße an. Um den Substanzverlust zu stoppen, müssten die Kommunen pro Jahr drei Milliarden Euro mehr zur Verfügung stellen. Geld, das meist fehlt, obwohl Deutschlands Autofahrer Jahr für Jahr 53 Milliarden Euro dem Fiskus an Abgaben überweisen.

So werden nur oberflächliche Erhaltungsmaßnahmen ohne langfristige Strategie durchgeführt. Zwingend notwendig wäre jedoch, die knappen Gelder nach streng wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzusetzen und ein systematisches Erhaltungsmanagement einzuführen.

So gilt es, moderne Methoden der Straßenzustandserfassung sowie Software-Werkzeuge für das Erhaltungsmanagement zu nutzen und Entscheidungen über Bauvorhaben nach objektiven Kriterien herbeizuführen.

Um die Grundstückseigner vor Existenz bedrohenden Straßenausbaubeiträgen zu schützen, fordert der ADAC, den Zwang zu deren Erhebung zu beseitigen. Wo ein Verzicht auf die Gelder nicht möglich ist, funktioniert nach bisherigen Erfahrungen das System der sogenannten wiederkehrenden Beiträge gut.

In dieser Ausgabe des „ADAC Expertendialogs“ wollen wir Ihnen einen Überblick geben, wie die Städte und Gemeinden trotz leerer Haushaltskassen ihre Verkehrswege in Schuss halten können - detailliert nachzulesen im neuen ADAC Leitfaden „Erhaltungsmanagement für kommunale Straßen“ (siehe Hinweis auf Seite 4).

Der ADAC Expertendialog erscheint zwei Mal jährlich und kann kostenlos bestellt werden unter [expertendialog@adac.de](mailto:expertendialog@adac.de)

**ADAC**

## ADAC Verkehrsexperten empfehlen:

Bestellen Sie beim ADAC bequem per Rechnung!

E-Mail: [verkehr.team@adac.de](mailto:verkehr.team@adac.de) ■ Fax: (0 89) 76 76 45 67  
ADAC e.V., Ressort Verkehr, Hansastrasse 19, 80686 München.

Weitere ADAC Fachbroschüren: [www.adac.de/broschueren](http://www.adac.de/broschueren)



**Weniger Schilder für mehr Durchblick**

Schutzgebühr 5,- €  
Artikelnummer: 2830382



**Aktualisierte Auflage des ADAC Klassikers**

Schutzgebühr 9,50 €  
Artikelnummer: 2831690

# Wege aus dem Investitionsstau – flexibles Beitragsrecht und systematisches Erhaltungsmanagement

Versäumnisse beim Straßenerhalt ließen einen gewaltigen Investitionsstau bei der kommunalen Straßeninfrastruktur entstehen. Vor dem Hintergrund einer zunehmend als prekär empfundenen Haushaltssituation sehen sich viele Kommunen gezwungen, ihre Bürger an der Finanzierung der Straßen über Straßenausbaubeiträge zu beteiligen. Gleichzeitig wächst der Widerstand betroffener Bürger, da die heutige Praxis der einmaligen Straßenausbaubeiträge vielfach als ungerecht und teilweise sogar Existenz bedrohend empfunden wird. Ein häufiger Vorwurf: Die Gemeinde hat die Straße verkommen lassen.

Aufgabe der Straßenbauverwaltung ist es, dem stetigen Wertverlust der Infrastruktur durch Maßnahmen der Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung entgegenzuwirken und ihren Wert möglichst lang auf hohem Niveau zu bewahren oder auf ein vorheriges höheres Niveau zurückzuführen. **Systematisches Erhaltungsmanagement ist damit ein unverzichtbares Werkzeug zur verbesserten strategischen und operativen Planung der knappen Finanzmittel.**

Während Erhaltungsmaßnahmen an Gemeindestraßen aber überwiegend aus dem kommunalen Haushalt bestritten werden, können mittels Ausbaubeitragsrechts die Eigentümer anliegender Grund-

stücke zur Finanzierung der Erneuerung, der Umgestaltung oder des Ausbaus der Straßen zu einem nicht unerheblichen Anteil der Kosten herangezogen werden. **Für viele Bürger stellt die in den meisten Bundesländern heute gängige Praxis der einmaligen Beitragserhebung eine große – zudem oft unvorhergesehene – finanzielle Belastung dar.** Der

**Auch die Flexibilisierung der Beitragserhebung sorgt nicht automatisch für mehr Gerechtigkeit bei der Heranziehung der Anlieger zu den Kosten einer Straßenerneuerung. Noch gewährleisteten alleine Straßenausbaubeiträge, dass die Qualität der Straßeninfrastruktur in einer Gemeinde steigt. Vielmehr bedarf es eines strategischen Ansatzes, der sowohl auf einer planvollen Finanzmittelbewirtschaftung als auch auf einem systematischen Erhaltungsmanagement beruht.**

einmalige Beitrag betrifft die Abrechnung einer konkreten Straßenbaumaßnahme. Zahlen müssen (nur) die direkten Straßenanlieger. Dagegen beziehen sich wiederkehrende Beiträge, wie sie z.B. bereits seit vielen Jahren in Rheinland-Pfalz rechtlich möglich sind, auf Maßnahmen, die in einem größeren zusammenhängenden Abrechnungsgebiet binnen eines

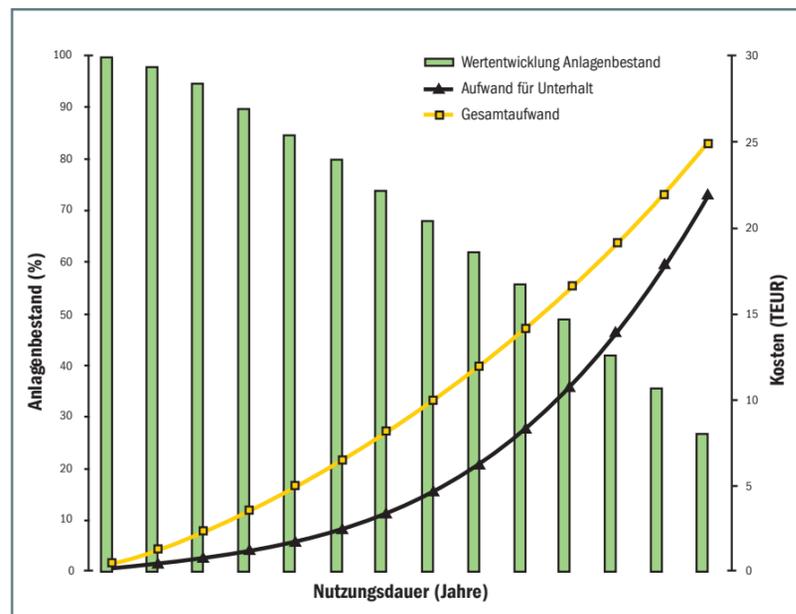
Jahres erfolgt sind. Von der Beitragspflicht sind alle im Abrechnungsgebiet liegenden Grundstücke erfasst. Auch in den Abgabengesetzen der übrigen Bundesländer könnte der wiederkehrende Beitrag als Alternative zum einmaligen Ausbaubeitrag für mehr Flexibilität sorgen. Zuletzt wurde dies in Schleswig-Holstein im Kommunalabgabenrecht umgesetzt.

**Beim wiederkehrenden Beitrag werden die Kosten für Baumaßnahmen eines Jahres auf sehr viel mehr Köpfe verteilt, sodass der Eigenanteil des Einzelnen an einer konkreten Maßnahme deutlich sinkt.** Die Beitragsschuld wird zeitlich gestreckt („wiederkehrend“). Die Beitragserhebung kann transparenter und vor allem weniger „überraschend“ für die Bürger erfolgen. Dabei profitieren alle Grundstückseigentümer einer Gemeinde von einem funktionierenden und gut ausgebauten Straßensystem.

**Notwendig hierfür ist ein strategisches Infrastrukturmanagement (Erhaltungs- und Erneuerungsprogramm), das die unterschiedlichen qualitativen Anforderungen an die kommunalen Straßen spiegeln muss.** Während das Hauptstraßennetz in der Regel deutlich höheren Verkehrsbelastungen und häufig auch Schwerverkehr ausgesetzt ist, so dass entsprechende technische Standards erfüllt sein müssen, können bei Anliegerstraßen deutlich geringere Anforderungen an die Tragfähigkeit und den technischen Zustand, aber auch an die Gestaltung und Ausstattung der Straße bestehen. Anhand von Zustandswerten sollte die überjährige Erhaltungsplanung optimiert werden. Gleichzeitig kann begründet werden, warum bestimmte Straßen im Bereich der beitragsfähigen Erneuerung bzw. des Ausbaus prioritär behandelt werden.

Beim wiederkehrenden Beitrag zahlen zwangsläufig auch Grundstückseigentümer einen jährlichen Beitrag, deren Straße absehbar für viele Jahre nicht erneuert werden wird. Im Gegenzug muss daher sichergestellt sein, dass die Gemeinde ihre Instandhaltungspflichten nicht vernachlässigt und durch ein strategisches Erhaltungsmanagement die Qualität der Straßen insgesamt auf einem höheren Niveau hält.

Wolfgang Kugele, ADAC e.V., Ressort Verkehr



Entwicklung des Straßenanlagevermögens (Lehmann + Partner GmbH, 2010)

# Erhaltung und Finanzierung kommunaler Straßen

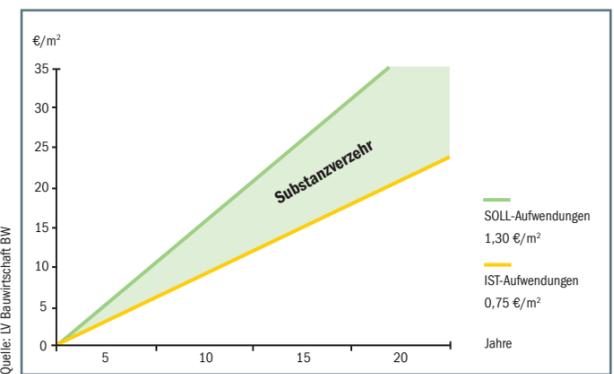
Kommunale Straßen dienen, anders als Fernstraßen, nicht nur dem Transport von Menschen und Gütern, sondern bieten Räume, die allen Bürgern zum Aufenthalt dienen – ob zu Fuß, mit dem Fahrrad oder motorisiert. **Kommunale Straßen sind die Lebensadern der Städte und Gemeinden. Nur in einem guten Zustand erfüllen sie zuverlässig diese Aufgabe.**

## Stetiger Wertverlust

Kommunale Straßen sind einer stetigen Schädigung durch verschiedene Einflussfaktoren wie Witterung, wechselnde Nutzungen und Verkehrsbelastungen ausgesetzt. Zudem befinden sich in kommunalen Straßen eine Vielzahl an Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen. Baumaßnahmen an diesen Einrichtungen führen immer zu einer Schädigung der Verkehrsflächen. Die Folge ist ein stetiger Wertverlust der Straßen.

## Folgen nicht hinreichender Investitionen

Wird nicht oder nicht ausreichend in die Erhaltung investiert, schreitet der Verfall umso schneller voran. Daraus folgen ein erhöhter Erhaltungsbedarf und damit weiter steigende Instandhaltungskosten.



Substanzverzehr infolge nicht hinreichender Investitionsmittel im kommunalen Straßenbau (Difu, 2006)

## Weitere Folgen nicht hinreichender Investitionen:

- Zu geringe öffentliche Investitionen verursachen mittel- bis langfristig erhebliche zusätzliche Kosten für Unterhaltung und Erneuerung.

- Unterlassene Investitionen können zudem gravierende Umweltprobleme hervorrufen, beispielsweise durch infrastrukturbedingte Lärmbelastungen.
- Nicht bzw. schlecht gepflegte Straßen und Gehwege stellen ein Verkehrssicherheitsrisiko dar und führen zu Sachschäden, schlimmstenfalls zu Personenschäden.
- Mangelhafte Verkehrsinfrastruktur kann auch zu Beeinträchtigungen bei der Standortwahl von Unternehmen führen.

## Erhaltungsmanagement ist notwendig

Ein wirtschaftlicher Einsatz der Finanzmittel wird immer wichtiger und macht die Einführung kosteneffizienter Erhaltungsstrategien unerlässlich. In der Praxis werden dagegen häufig eher kurzfristig orientierte Maßnahmen, ohne erkennbare Strategie durchgeführt. Der Fokus liegt hierbei oftmals auf kleinflächigen Maßnahmen der Instandhaltung.

Die systematische Straßenerhaltung mit moderner anwenderfreundlicher EDV-Unterstützung bietet inzwischen die Möglichkeit, rationale Entscheidungen nach objektiven Kriterien unter Einbeziehung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu treffen. Dieses Werkzeug sollte von den Kommunen verstärkt genutzt werden.

## Besonderheiten in Kommunen

Im Hinblick auf die Einführung und Pflege einer systematischen Straßenerhaltung sind die unterschiedlichen Nutzungsanforderungen von kommunalen Straßen von großer Bedeutung:

- Im nachgeordneten Straßennetz gibt es eine große Vielfalt an verschiedenen Bauweisen sowie keine längeren Abschnitte gleicher Bauweise und Funktion.
- Die Verkehrsbelastungen können im Verlauf eines Straßenzugs stark variieren.
- Es liegen sehr unterschiedliche Nutzungen der Verkehrsflächen vor – von der Fußgängerzone bis hin zur Hauptverkehrsstraße.

Eine weitere Besonderheit der kommunalen Straßen stellt die Straßenausbaubeitragssatzung dar. Diese ist in weiten Teilen Deutschlands eingeführt und hat durchaus erheblichen Einfluss auf die Planung von Erhaltungsstrategien.

## Ankündigung

**8. ADAC / BAST-Symposium**  
Kongresshaus Baden-Baden, 5. Oktober 2012

Sicher Fahren in Europa

Themen: Zweiradfahrer · Junge Fahrer · Psychoaktive Substanzen  
Erhalt & Wiedererlangung der Fahreignung · Technische Aspekte



**Weitere Informationen und Rückfragen:**  
ADAC e.V. Ressort Verkehr · Dr. Undine Uhlig  
Hansastraße 19 · 80686 München · E-Mail: undine.uhlig@adac.de  
Fax: ++49 89 / 76 76 45 67 · Tel.: ++49 89 / 76 76 62 71  
www.adac.de/fachveranstaltungen

Anmeldeschluss: 5. September 2012



**Herausgeber:**  
ADAC Ostwestfalen-Lippe e.V.  
Verkehr und Technik  
Stapenhorststr. 131  
33615 Bielefeld  
expertendialog@adac.de