

The ADAC logo consists of the letters 'ADAC' in a bold, black, sans-serif font, positioned on a bright yellow rectangular background.

Warterhaltung kommunaler Straßen in Zeiten leerer Kassen

**Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“
am 01. Juni 2012 in Berlin**

**Wolfgang Kugele
Referent für Infrastrukturpolitik**

© www.adac.de

Agenda

1

Ausgangslage: Vom Haushaltsloch zum Schlagloch...

2

Rahmenbedingungen der Finanzierung

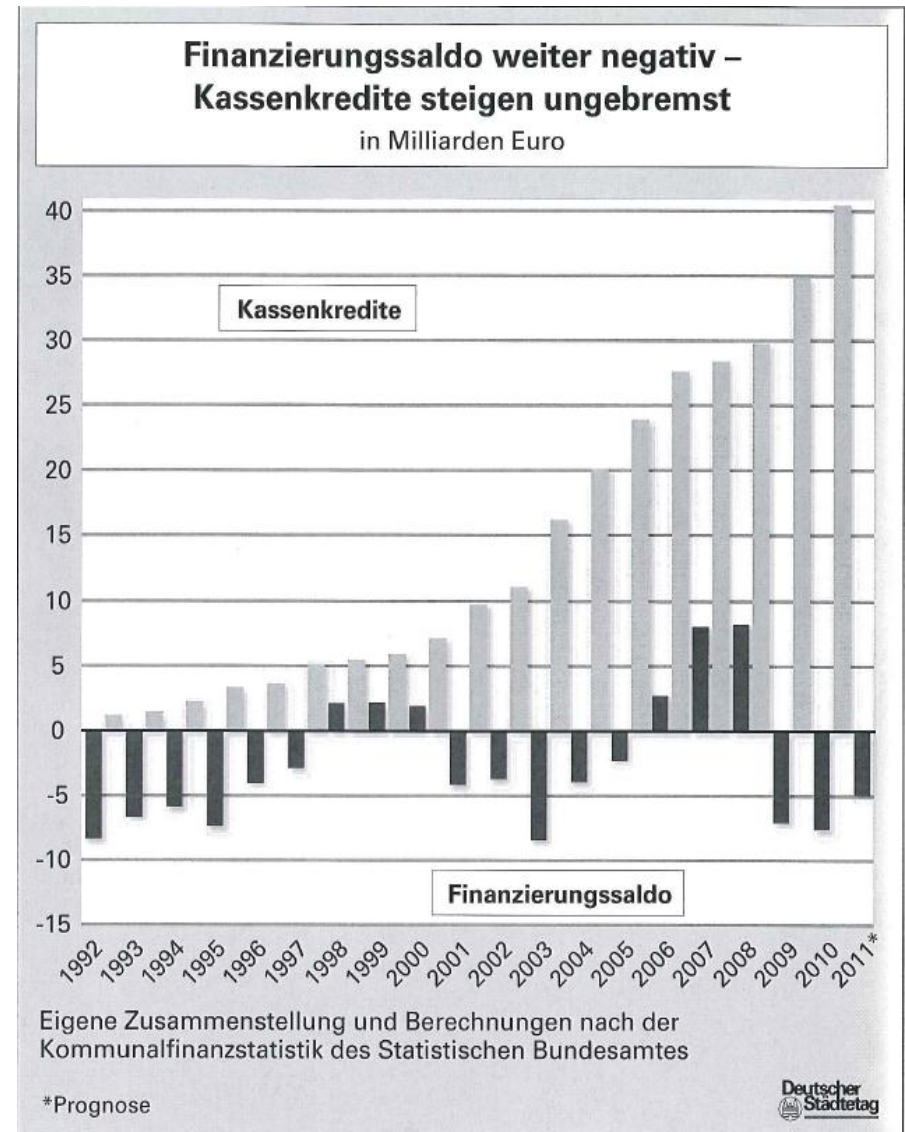
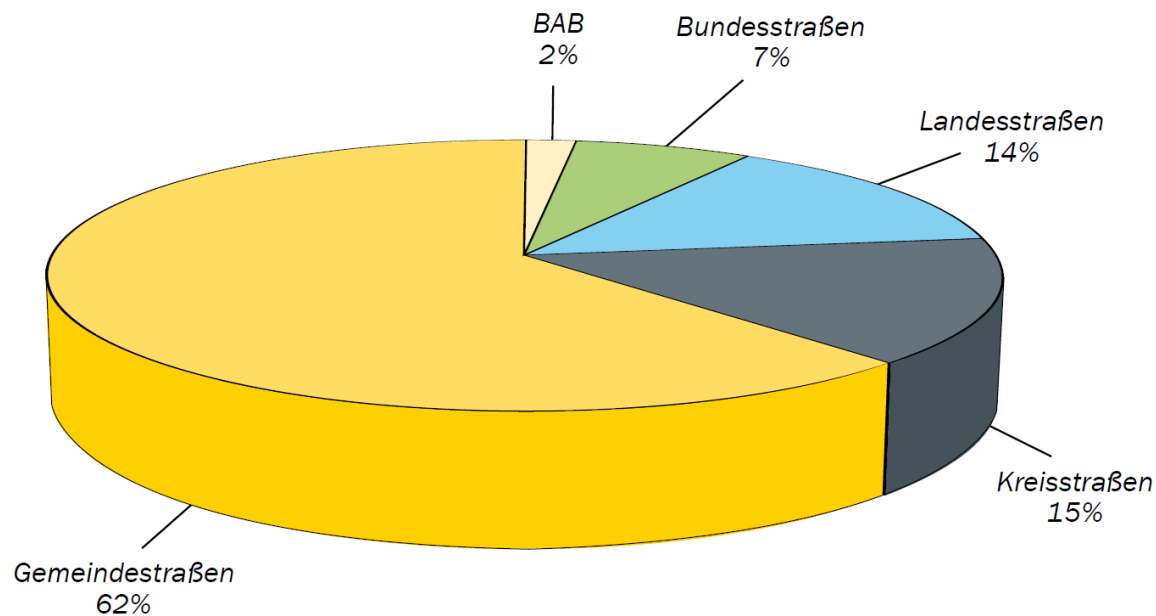
3

Handlungsoptionen

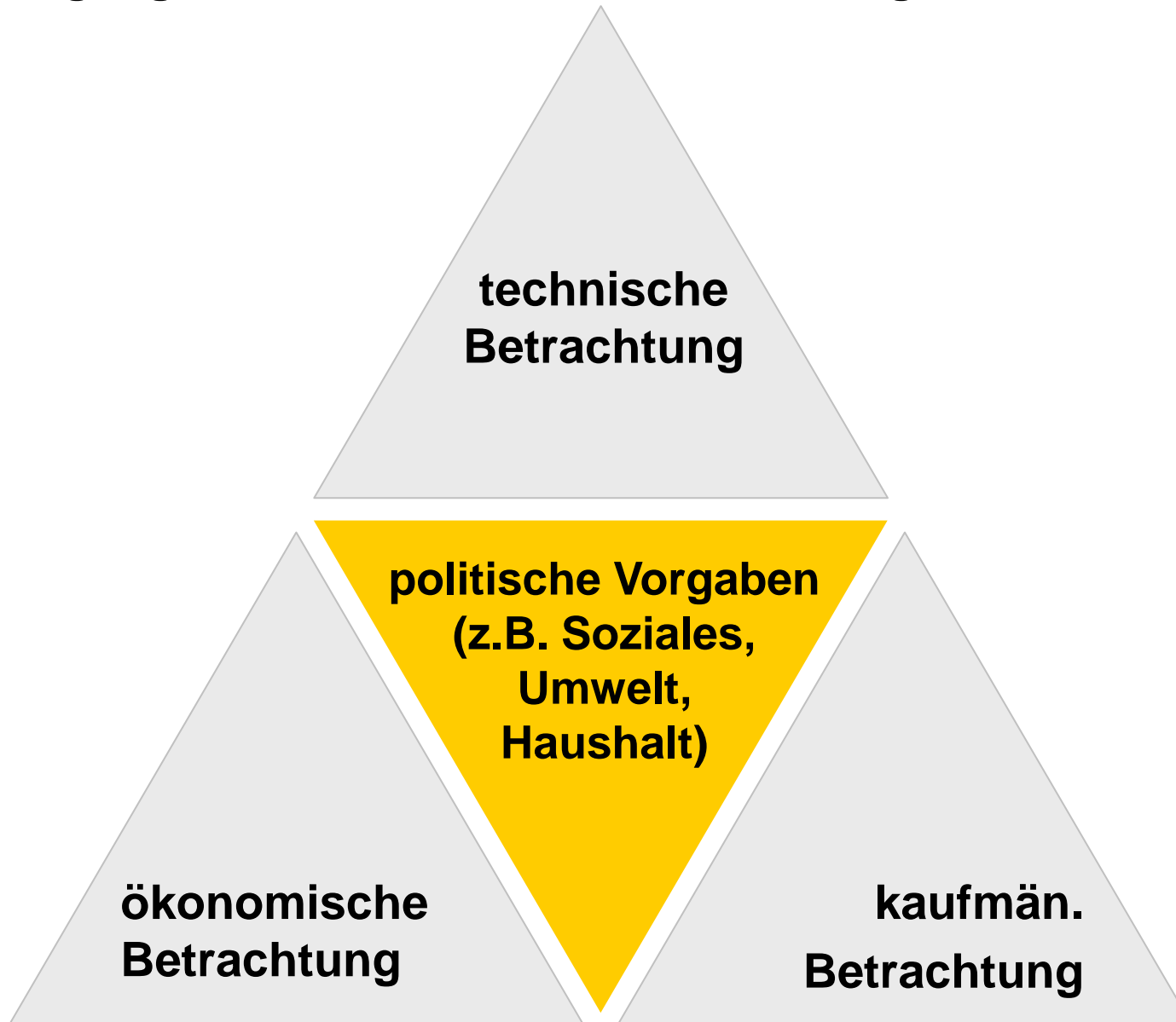
Vom Haushaltsloch zum Schlagloch, ein kurzer Weg!

- rd. 80 % aller Straßen in Deutschland stehen
- in kommunaler Straßenbaulast
- Seit Jahren wird zu wenig in die
- Straßeninfrastruktur investiert:

Die Folge: Stetiger Wertverlust!



Rahmenbedingungen im kommunalen Straßenmanagement



Agenda

1

Ausgangslage: Vom Haushaltsloch zum Schlagloch

2

Rahmenbedingungen der Finanzierung

3

Handlungsoptionen

Finanzieller Druck auf Kommunen steigt



Erhaltungs- und Investitionsstau



Ist-Aufwendungen Bundesweit Ø 0,75 €/qm stehen Bedarf von 1,30 €/qm für die Unterhaltung der Straßen gegenüber

Konnexitätsprinzip – „Wer die Musik bestellt, bezahlt sie auch“ – wird häufig zu wenig beachtet: z.B. Aufgaben im Sozialbereich □ Kassenkredite auf Rekordniveau (2009:30%)

Föderalismusreform



Schuldenbremse: Haushalte Bund/Länder ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen und Mischfinanzierungen grunds. nicht erlaubt

Kommunalkredit verliert Vorteile bei „Risikogewichtung“: Stärkere Unterlegung der Bankgeschäfte mit Eigenkapital □ alle Kredite werden gleich bewertet und mit 100 % gewichtet



Schuldenquote



Basel III

ADAC Gutachten „Kommunale Straßenfinanzierung“

Ergebnisse:

- Trotz Garantie kommunaler Selbstverwaltung sind der kommunalen Haushaltswirtschaft enge Grenzen gesetzt:
 - „Eigene“ Abgaben Beiträge/Gebühren dürfen nur auf Grund parlamentsgesetzlicher Grundlage erhoben werden (i.d.R. Kommunalabgabengesetze der Länder)
 - „Eigene“ Steuerhoheit besteht nur in wenigen, finanzverfassungsrechtlich determinierten Fällen (vg. Art. 106 GG)
 - Anteile an Bundes-/Landessteuern werden den Gemeinden zwar im vertikalen Finanzausgleich zugewiesen, allerdings bestehen dabei weder gegen den Bund noch das jeweilige Land konkrete, in ihrer Höhe bezifferte Ansprüche



Prinzip „spezieller Entgeltlichkeit“: Beiträge □ Gebühren □ Steuern □ Schulden

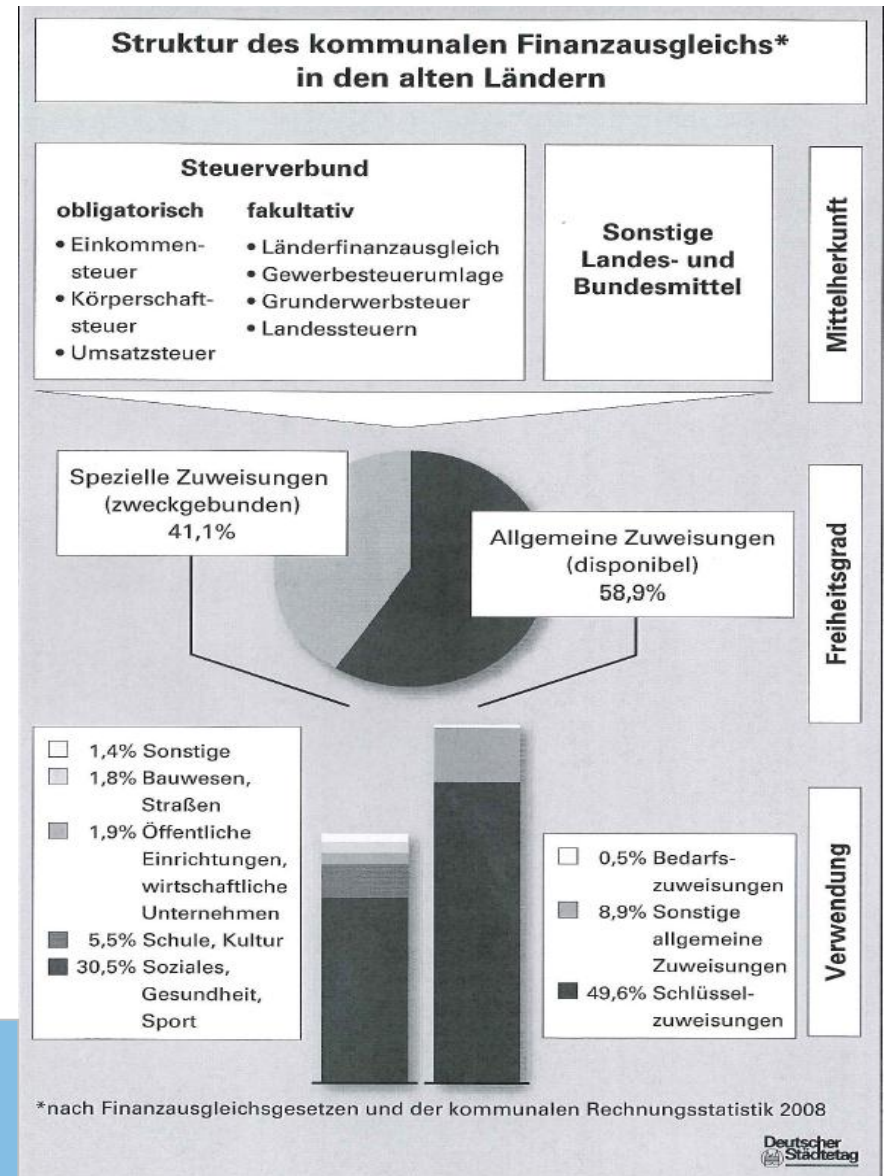
Verantwortung der Länder: Konnexität greift zu kurz

Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts begründet Anspruch auf Verhinderung einer finanziellen Überforderung - dazu **VerfGH NRW, Ur. v. 12.10.2010 – VerfGH 12/09**

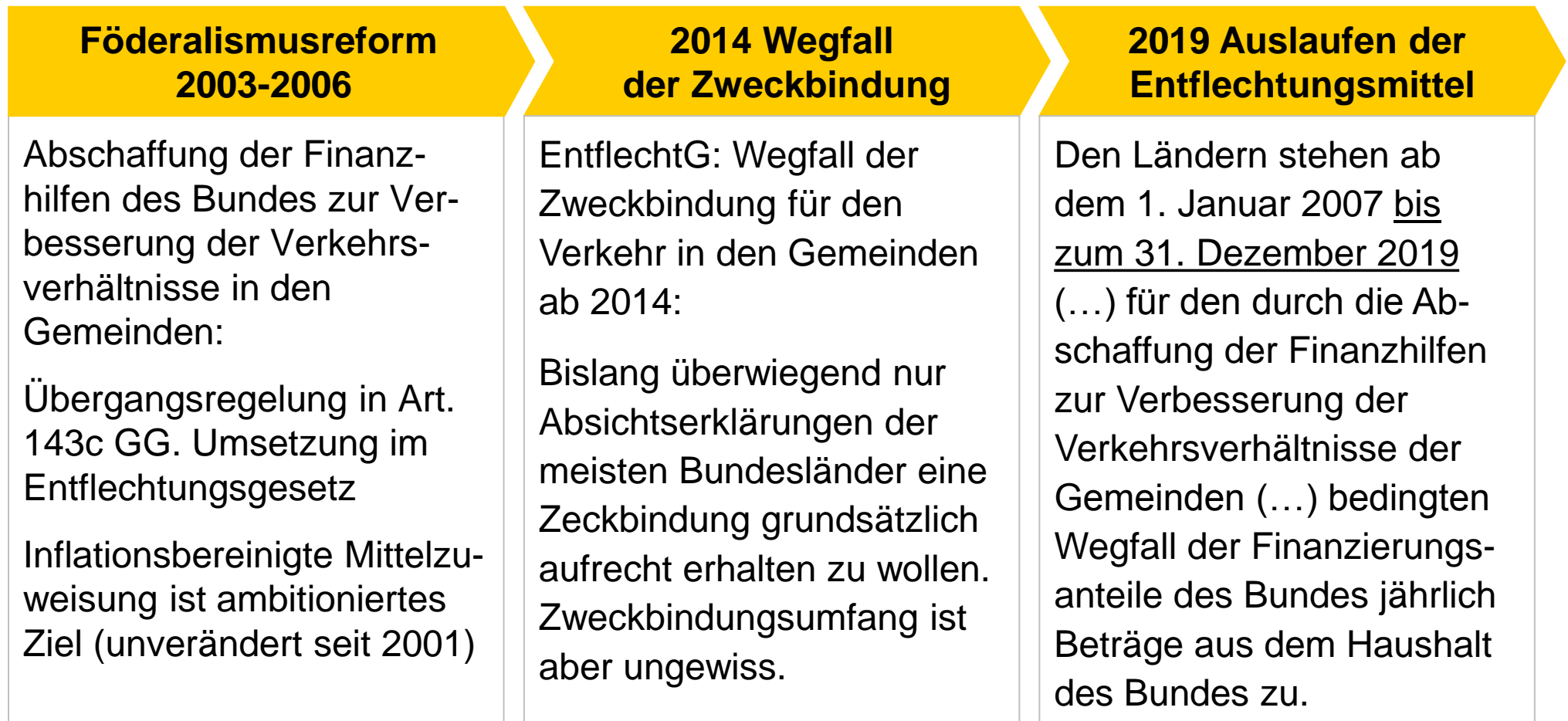
Aktuell: VerfGH Rheinland-Pfalz, Ur. v. 14.02.2012 – VGH N 3/11: Grundlage war Beschluss des OVG Koblenz (2 A 10738/09)

Grundsatzentscheidung des OVG gibt klare Vorgaben für angemessene finanzielle Mindestausstattung der Kommunen. Grund ist gestörte Verteilungssymmetrie: Während u.a. die Sozialausgaben stetig stiegen, nahmen die Schlüsselzuweisungen im gleichen Zeitraum kaum zu **□ VGH: angemessene Finanzausstattung ist verfassungsrechtlich verbürgt**

Länder müssen Zuweisungen an den Aufgaben der Kommunen orientieren.



Standbein Fördermittel des Bundes bricht Weg



Vorgabe Art. 109 Abs. 3 GG (Schuldenbremse): Die Haushalte von Bund und Ländern sind ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Fördermittel sind Geschenke mit Folgewirkung



Die Kehrseite = mögliche politische Fehlanreize: ohne „sichtbaren“ Werteverzehr keine Vorsorge?

- Beispiel: Eine – im Rahmen einer Geh- und Radwegeverbindung – nach ehemaligem GVFG geförderte Holzbrücke
 - Investitionskosten 375.000 Euro
 - Folgekosten rd. 2 % der Bausumme = ca. 7.500 Euro p. a.
 - Abschreibung laut AfA Tabelle für Holzbrücken rd. 15 Jahre, d.h. 25.000 Euro p. a.
- Werteverzehr wird im Haushalt nicht abgebildet, wenn Brücke entweder
 - gar nicht aktiviert, oder
 - erst aktiviert aber dann im gleichen Umfang auch Sonderposten gebildet und parallel zur Abschreibung aufgelöst werden.
- In beiden Fällen wird der Wertverzehr nicht als Vermögensverlust erfasst
- Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen müssen aber aus kommunalem Haushalt erfolgen
- Erneute „Schenkung“ nach Ablauf der Lebensdauer unwahrscheinlich

Beiträge als ein (flexibles) Instrument der Finanzierung

ADAC spricht sich für **Flexibilisierung des Beitragsrechts** in den Kommunalabgabengesetzen der Länder aus:

1. **Freistellung von der Beitragserhebung:**
Durchbrechung des „Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit“ in den Gemeindeordnungen
2. **Flexibilisierung nach Art des Beitrags**
 - a) Einmaliger Beitrag
 - b) Wiederkehrender Beitrag

Beim wiederkehrenden Beitrag bestehen Vorteile für die systematische Straßenerhaltung:

1. **Transparentes Erneuerungsprogramm**
2. **Konzentration auf Hauptverkehrsachsen**
3. **Instandsetzung nach Verkehrsbelastung**



Neues Kommunales Finanzmanagement und Doppik

Vor- und Nachteile der „Überwindung“ der Kameralistik mittels NKF und Doppik

- Umsetzung der doppelischen Haushaltsführung in den Bundesländern sehr unterschiedlich
- Doppik verlangt einen Ausgleich der laufenden Erträge und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung
- Im doppelischen Haushaltssystem wird kommunales Eigentum erfasst und bewertet
- Ressourcen- statt Ausgabenorientierung schafft **mehr Transparenz**, da **Werteverzehr über jährliche Abschreibungen (AfA)** abgebildet wird
- Die Doppik weist deutlicher als bisher die kritische Haushaltslage vieler Kommunen nach, aber finanzielle Spielräume werden künftig noch enger...

...AfA belasten als Aufwendungen die kommunale GuV. Folge ist die Verknappung des investiven Spielraums!

Agenda

1	Ausgangslage: Vom Haushaltsloch zum Schlagloch
2	Folgen für Sicherheit und Umwelt
3	Handlungsoptionen

Systematische Straßenerhaltung ist mehr...

Operative Entscheidungen:

Wie ist der Netzzustand?

Welche Maßnahmen mit welchen Kosten stehen an?

Welche Prioritäten sind zu beachten?

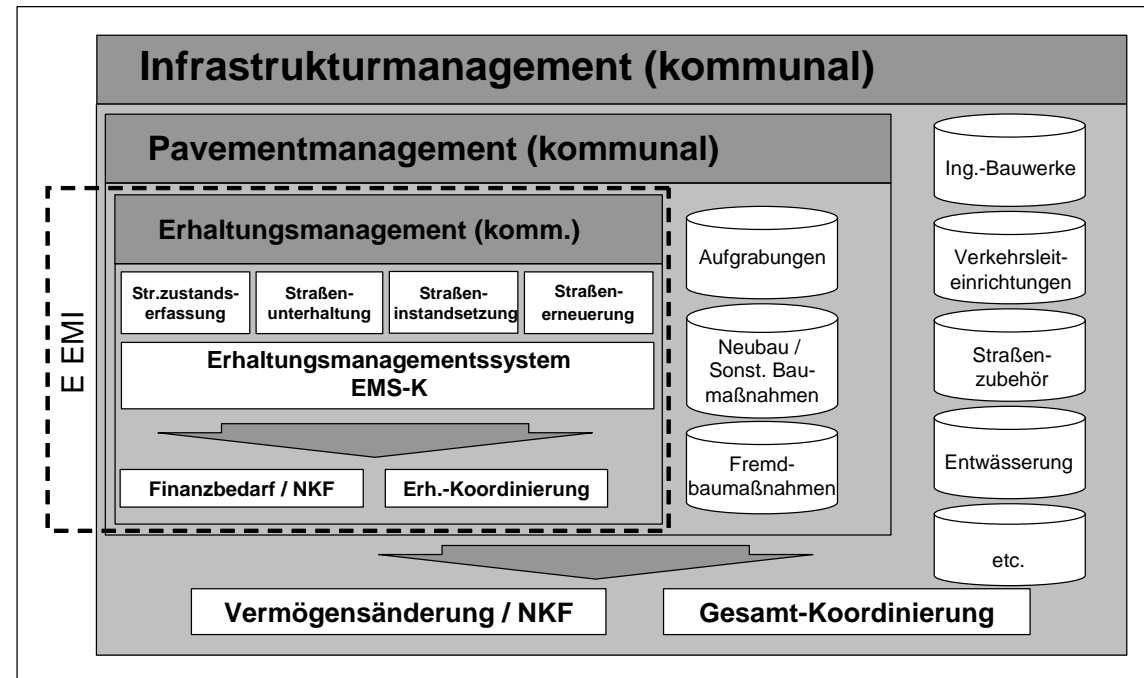
Strategische Entscheidungen (Werterhaltung):

Wie soll sich der Zustand des Netzes entwickeln?

Wie ist die Wertentwicklung des Netzes?

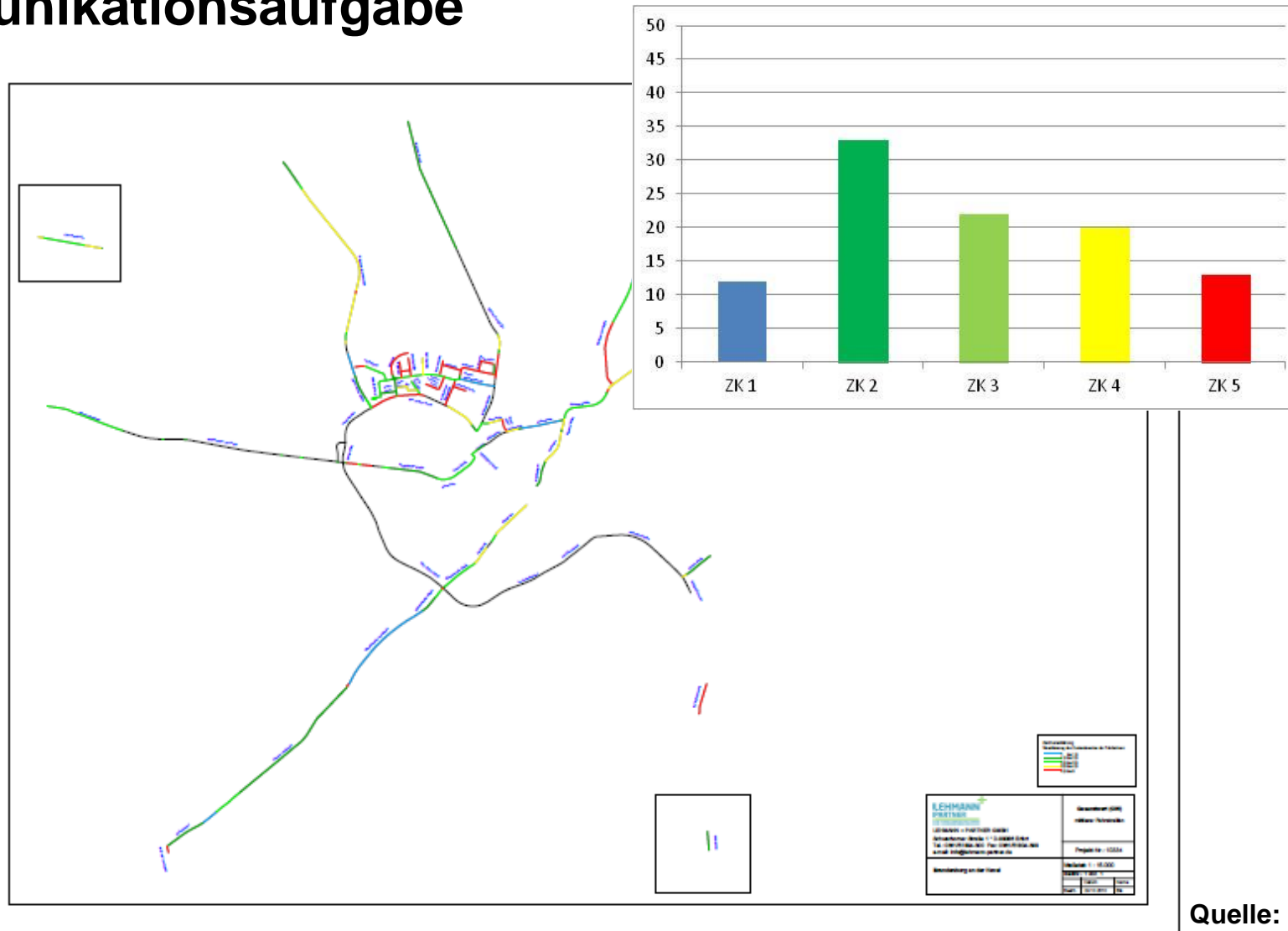
Welche Erhaltungsstrategie ist optimal?

Wie können künftig Erhaltungs- / Maßnahmenprogramme sinnvoll abgeleitet werden?



Quelle: FGSV, E EMI 2012, Entwurf; Stöckner, Grossmann

Systematisches Erhaltungsmanagement als politische Kommunikationsaufgabe



Quelle: Stöckner, Grossmann

Argumente im Verteilungskampf um knappe Haushaltsmittel!

Asset-Management für die Straße?

- **Aus dem Hochbau abgeleitet, zielt „Asset Management“ auf die optimale Nutzung und Bewirtschaftung der Straßeninfrastruktur ab:**
 - die Kostenbetrachtung des ganzen Lebenszyklus einer Straße (Bau bis Erneuerungsbedürftigkeit unter Berücksichtigung der Beanspruchung mit Schwerlastverkehr, Aufgrabungen etc. = in der Regel rd. 30 Jahre),
 - die Zuordnung aller Verwaltungstätigkeiten mit Bezug zur Straße (z.B. Baustellenmanagement, Sondernutzungen, Aufgrabungen, etc.) und
 - die strategischen Ziele der Kommune (z.B. städtebauliche Ziele oder Förderung des Tourismus) berücksichtigt.

Beim strategischen Erhaltungsmanagement müssen neben Aspekten der Qualität auch die Verwaltungsabläufe sowie das Finanzmanagement betrachtet werden.

FAZIT

- **Kommunen sind auch künftig auf Leistungen Dritter angewiesen**
 - Länder tragen Verantwortung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
 - Bund darf sich nicht Ersatzlos aus der Verantwortung für die Finanzierung wichtiger Verkehrsinfrastrukturen in den Kommunen verabschieden
 - Bürger werden über Beiträge zunehmend an der Finanzierung der Infrastruktur beteiligt

Aber

- **Kommunen tragen Verantwortung für die Werterhaltung ihrer Infrastruktur**
 - Erneute „Schenkung“ nach Ablauf der Lebensdauer unwahrscheinlich – Kommunen müssen Vorsorge treffen
 - Infrastrukturmanagement ist mehr als nur die technische Umsetzung von Erhaltungsprogrammen – es ist eine wesentliche Kommunikationsaufgabe
 - Wenn Beiträge erhoben werden, müssen die Kommunen ihr Erneuerungsprogramm nach verkehrlichen Notwendigkeiten ausrichten

ADAC

**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**

