

## **Vielfalt der kommunalen Verkehrsinfrastruktur**

Herausforderungen und Empfehlungen

### **Kurzfassung**



## Impressum

**Herausgeber:** Verkehrsverband Westfalen e.V.  
Märkische Straße 120  
44141 Dortmund  
Tel.: 0231 5417 – 146  
Fax: 0231 5417 – 341  
E-Mail: [info@verkehrsverband-westfalen.de](mailto:info@verkehrsverband-westfalen.de)  
Internet: [verkehrsverband-westfalen.de](http://verkehrsverband-westfalen.de)

**Verantwortlich:** Stefan Peltzer, Verkehrsverband Westfalen e. V.

**Autoren:** Univ.-Prof. Dr.-Ing. Jürgen Steinbrecher, Universität Siegen  
Julia Holler, M.Sc., Universität Siegen  
Stefan Peltzer, Verkehrsverband Westfalen e. V.

## Vorwort

von Marc Simon,  
Vorstandsvorsitzender  
des Verkehrsverbandes Westfalen e. V.



Moderne Volkswirtschaften werden auch in den nächsten Jahrzehnten nicht ohne eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur auskommen. Die Wertschätzung der Politik für den Erhalt und den Ausbau der Verkehrswege ist in der jüngsten Vergangenheit wieder gestiegen. Doch das Augenmerk richtet sich vornehmlich auf die Bundesfernstraßen.

Diese Fokussierung lässt andere Straßenkategorien ins Abseits geraten. Die vorliegende Studie möchte das vielfältige kommunale Straßennetz wieder stärker in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit rücken.

Der Verkehrsverband versteht sich als Denkfabrik für Mobilität in Westfalen und unterbreitet konkrete und konstruktive Vorschläge für die politischen Entscheidungsträger. Die konstruktive Zusammenarbeit des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. mit der Universität Siegen hat überzeugende Ergebnisse hervorgebracht.

Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei der Lektüre und bedanke mich bei allen Beteiligten für die Mitarbeit.

Dortmund, im Januar 2018



## Inhaltsverzeichnis

	Vorwort.....	I
	Inhaltsverzeichnis.....	1
1	Fazit des Verkehrsverbandes.....	2
2	Systematik und Grundlagen der Studie.....	4
3	Komplexität der Zuständigkeiten.....	5
	3.1 Individualverkehr.....	5
	3.2 Öffentlicher Personennahverkehr.....	7
4	Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur.....	10
	4.1 Finanzlage.....	10
	4.2 Finanzierungsinstrumente.....	11
	4.3 Förderkulisse.....	15
	4.4 Straßenausbaubeiträge.....	16
5	Kommunales Straßenerhaltungsmanagement.....	19
6	Personal.....	23
7	Zusammenfassung.....	25

## 1 Fazit des Verkehrsverbandes

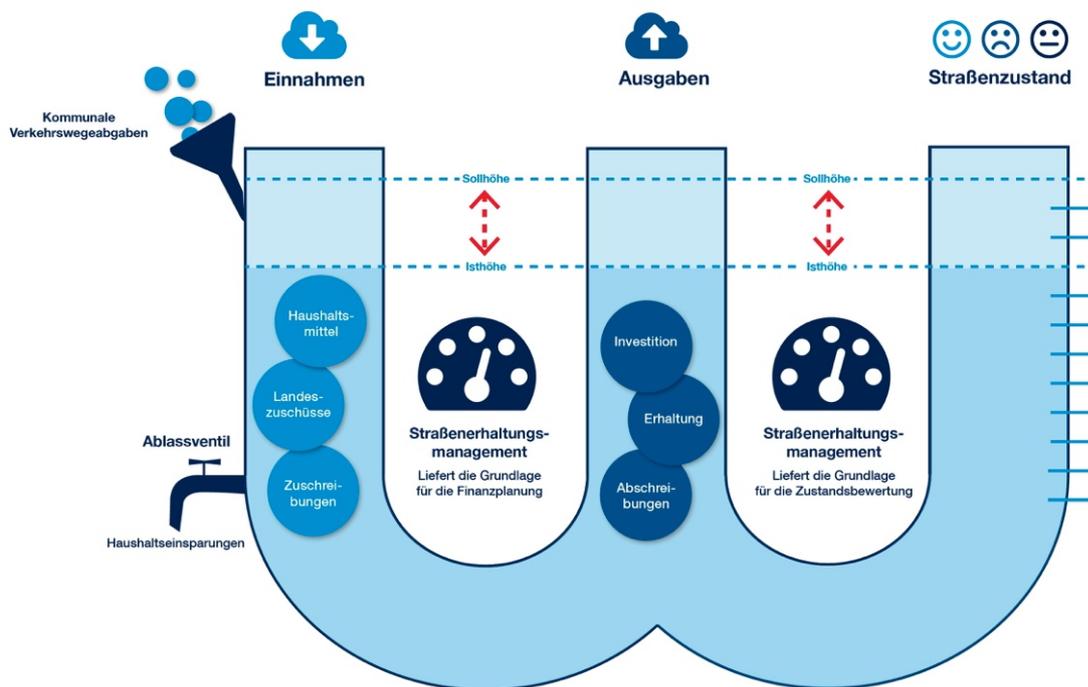
Der Verkehrsverband Westfalen e.V. kommt zu dem Ergebnis, dass die Qualität der kommunalen Verkehrsinfrastruktur nicht den Ansprüchen und Erwartungen entspricht. Die Ursachen sind so vielfältig wie die kommunale Verkehrsinfrastruktur selbst. Aus diesem Grund wird aus Sicht des Verkehrsverbandes das simple Aufdrehen des Geldhahnes die Qualitätsprobleme nicht lösen.

Zusätzlich zu einer bedarfsgerechten Finanzierung benötigt die kommunale Verkehrsinfrastruktur:

1. Mehr Transparenz in der Förderung und eine Straffung der Förderkulisse.
2. Ein konsequentes Erhaltungsmanagement. Erst eine Lebenszyklusbetrachtung ermöglicht eine nachvollziehbare Qualitätssteuerung bei gleichzeitigem Potenzial für sinkende Kosten. Die Voraussetzungen auf Landesebene dafür sind landesweite Qualitätsstandards für die Zustandsbewertung und finanzielle Anreize für diejenigen Kommunen, die ein Erhaltungsmanagement einsetzen.
3. Eine gleichberechtigte Förderung von Erhaltungsmaßnahmen und Investitionen. Die Landespolitik muss die Qualität und die Lebensdauer der Verkehrswege als Kriterien definieren und den Kommunen die nötigen Freiräume eröffnen, die Maßnahmen und optimalen Ersatzzeitpunkte selbst zu bestimmen. Ein kommunales Erhaltungsmanagement nach landesweiten Qualitätsstandards liefert alle notwendigen Informationen.
4. Eine Vereinfachung der bilanziellen und finanztechnischen Anforderungen. Um die komplexe Wertermittlung für die Bilanz ersetzen zu können, muss die Landespolitik die gesetzlichen Rahmenbedingungen ändern. Die automatisierte Zustandserfassung und Bewertung liefert alle notwendigen Informationen für einen bilanziellen Wertansatz und ist damit einfacher, transparenter und bietet weniger Interpretationsspielräume.

5. Eine personelle Verstärkung der Bauämter und Berücksichtigung neuer Stellenanforderungen. Dafür muss das Land die Planungs- und Umsetzungsleistungen der Kommunen stärker honorieren und die anteilige Mitfinanzierung kommunaler Leistungen erhöhen. Für den kompetenten Umgang mit einem Erhaltungsmanagementsystem müssen die Kommunen die Position eines Netzkoordinators neu einführen.

### Abbildung: Straßenerhaltungsmanagement als zentrales Element der Steuerung von Einnahmen, Ausgaben und Straßenzustand



Quelle: Stefan Peltzer, Verkehrsverband Westfalen e.V.

## 1 Systematik und Grundlagen der Studie

Die Ergebnisse der Untersuchung beruhen auf ausführlichen Literaturrecherchen, mehreren unterschiedlichen Befragungen, Expertengesprächen und den Analysen kommunaler Haushaltsunterlagen. Bei den empirischen Erhebungen erfolgte eine Fokussierung auf das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen. Dieses Gebiet ist deckungsgleich mit dem Regierungsbezirk Arnsberg. Sämtliche Erhebungen erfolgten in dem Zeitraum zwischen Mai 2016 und Februar 2017.

Für die schriftlichen Befragungen kamen vier unterschiedliche Fragebögen zum Einsatz. Dabei wurden jeweils getrennte Fragebögen für die Straßenverkehrsinfrastruktur allgemein und für die spezifische Infrastruktur des Öffentlichen Straßenpersonverkehrs erstellt.

Fragebogen 1 war sehr umfassend und ging an die 7 Kreise, die 5 kreisfreien Städte sowie an die 4 kreisangehörigen Städte mit mehr als 80.000 Einwohner; außerdem an die 10 kreisangehörigen Kommunen des Kreises Siegen-Wittgenstein. Der Rücklauf betrug 50 %. Eine verkürzte Variante des Fragebogens wurde an die 64 kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 80.000 Einwohner übermittelt. Hier betrug der Rücklauf nur 20 %.

Ein dritter Fragebogen befasste sich mit möglichen Konsequenzen aus schlechten Straßenzuständen und der Meinung zur Einführung von sogenannten wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen, die in Ergänzung oder als Alternative zur projektbezogenen Erhebung in einigen Bundesländern bereits eingeführt wurden. Dieser Fragebogen wurde an alle 83 Bürgermeister im Untersuchungsgebiet versandt (Rücklauf 41 %). Zusätzlich wurden sämtliche im Internet verfügbaren Satzungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ausgewertet.

Nachdem alle im Internet recherchierbaren Haushaltspläne und Bilanzen sowie alle verfügbaren Prüfberichte der Gemeindeprüfungsanstalt ausgewertet worden waren, wurde schließlich ein Fragebogen an die Kämmerer aller 90 kommunalen Gebietskörperschaften verschickt. In diesem Fragebogen wurden die Ein- und Auszahlungen des Produktbereichs Verkehrsflächen für die Jahre 2013 und 2014, die Gesamtauszahlungen der Kommunen für alle Produktbereiche sowie die Vermögen der Verkehrssachanlagen für die Jahre 2012 bis 2014 abgefragt. Mit 56 % konnte hier ein guter Rücklauf erzielt werden.

Expertengespräche wurden unter Anwendung eines Gesprächsleitfadens mit Personen aus folgenden Bereichen geführt:

- Kämmereien in Kreisen, Städten und Gemeinden
- Bauabteilungen in Kreisen, Städten und Gemeinden
- Zweckverbände
- Verkehrsunternehmen
- Bezirksregierung
- Kommunale Spitzenverbände
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Ausführliche Informationen zur Methodik und den Ergebnissen im Detail sind in der Langfassung zusammengefasst und stehen unter [www.verkehrsverband-westfalen.de](http://www.verkehrsverband-westfalen.de) frei zugänglich zur Verfügung. Diese Kurzfassung beschränkt sich auf die Schlussfolgerungen zur Lage der Kommunalen Verkehrsinfrastruktur, aus denen sich Forderungen für erforderliche Veränderungen ableiten lassen.

Dabei ist eine differenzierte Betrachtung der Verkehrsträger, aber auch der unterschiedlichen Typen von kommunalen Gebietskörperschaften notwendig. Die Problemlage und die Zuständigkeiten stellen sich in Kreisen anders dar als in kreisfreien Städten und in letzteren wiederum anders als in kreisangehörigen Städten.

### **3 Komplexität der Zuständigkeiten**

#### **3.1 Individualverkehr**

Beim Verkehrsträger Straße spielt die Straßenbaulast eine entscheidende Rolle. Nach dem nordrhein-westfälischen Straßen- und Wegegesetz umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben. In den **kreisangehörigen Kommunen** beschränkt sich die Zuständigkeit auf die (nicht klassifizierten) Gemeindestraßen, d.h. im Wesentlichen auf Anlieger- und Erschließungsstraßen - jedenfalls in Gemeinden mit weniger als 80.000 Einwohnern. Die Ortsdurchfahrten der klassifizierten Straßen dieser Kommunen fallen in die Zuständigkeit der Kreise und des Landes. Die Zuständigkeit erstreckt sich an diesen Straßen aber nicht auf die Gehwege und Parkplätze, für diese Anlagenteile sind wiederum die Kommunen selbst verantwortlich.

In den **kreisfreien Städten** sowie in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern stellt sich die Situation anders dar. Diese Kommunen sind nahezu für das gesamte Straßennetz auf ihrem Gemeindegebiet zuständig. Ausnahmen betreffen die Außerortsabschnitte der Landesstraßen - bei kreisangehörigen Kommunen mit über 80.000 Einwohnern auch die Außerortsabschnitte der Kreisstraßen. Für diese Abschnitte, die zwar auf dem Gemeindegebiet liegen, sich aber außerhalb bebauter Gebiete befinden, hat die Straßenbaulast wiederum das Land bzw. die Kreise.

Straßenbaulast	Bundes- und Landesstraßen		Kreisstraßen		Gemeindestraßen
	freie Strecke (außerorts)	Ortsdurchfahrt (innerorts)	freie Strecke (außerorts)	Ortsdurchfahrt (innerorts)	außerorts und innerorts
Kreisfreie Städte	Bund Land NRW	Stadt	Stadt	Stadt	Stadt
Kreise:					
Kreisangehörige Städte über 80.000 EW	Bund Land NRW	Stadt	Kreis	Stadt	Stadt
Kreisangehörige Kommunen unter 80.000 EW	Bund Land NRW	Bund Land NRW	Kreis	Kreis	Stadt Gemeinde

Abbildung 1: Straßenbaulast im Land Nordrhein-Westfalen (eigene Darstellung)

Hieran wird zum einen deutlich, dass „Kommunale Straßeninfrastruktur“ keine einfach zu beschreibende Größe ist. Zum anderen zeigt sich, dass kreisangehörige Kommunen es nicht alleine in der Hand haben, dafür Sorge zu tragen, dass das gesamte Straßennetz in ihrem Gemeindegebiet einen zufriedenstellenden Substanz- und Gebrauchswert aufweist. Es ist zwingend eine Abstimmung und Kooperation mit Kreisen und Landesstraßenbaubehörden erforderlich, um eine baulastträgerübergreifende Netzbetrachtung zu ermöglichen.

### 3.2 Öffentlicher Personennahverkehr

Beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist zwischen Busverkehren, Stadtbahnen und dem SPNV zu unterscheiden. Im Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) ist festgelegt, dass es sich bei der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV um eine kommunale Aufgabe handelt. Außerdem ist geregelt, dass die Kreise und kreisfreien Städte zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Zweckverbände bilden.

Die Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände stellen zur Sicherung und zur Verbesserung des ÖPNV Nahverkehrspläne auf. Hierin werden das Leistungsangebot und damit auch der Finanzbedarf für die nächsten Jahre festgelegt.

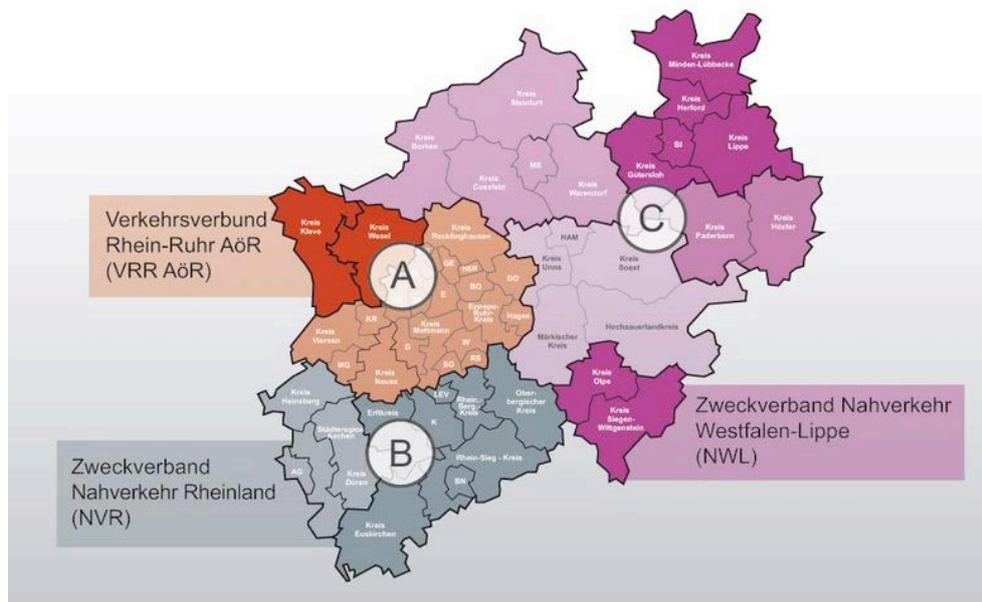


Abbildung 2: Organisation des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen  
Quelle: Busse und Bahnen NRW

Kommunale Gebietskörperschaften des Untersuchungsgebietes der Studie liegen in unterschiedlichen Kooperationsräumen (s. Abb. 2). Die vier kreisfreien Städte Dortmund, Herne, Bochum und Hagen sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis gehören zum VRR. Die kreisfreie Stadt Hamm und die anderen sechs Kreise liegen im Gebiet des Zweckverbandes Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL). Hierbei handelt es sich um einen Dachverband, in dem sich die fünf westfälischen „Alt-Zweckverbände“ 2008 zusammengeschlossen haben. Konkret gehören aus dem Gebiet der Studie die beiden Kreise Siegen-Wittgenstein und Olpe zum Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS) und die anderen genannten Gebietskörperschaften zum Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhr-Lippe (ZRL).

Beim **Busverkehr** sind die Fahrwege in Form von Straßen vorhanden. Verkehrsträgerspezifische Infrastruktur sind im Wesentlichen die Haltestellen, von der einfachen Haltestelle bis zum Busbahnhof. Die Verantwortung für diese Infrastruktur trennt sich an der „Bordsteinkante“.



Abbildung 3: Bushaltestelle  
Foto: Prof. Steinbrecher

Anlagen des Busverkehrs im Straßenraum (z. B. Busspuren, Haltestellenbuchten oder -kaps) zählen zu den Aufgaben des Straßenbaulastträgers. Dieser kann je nach Gebietskörperschaft und Einwohnerzahl (siehe oben) das Land, der Kreis oder die Gemeinde bzw. Stadt sein.

Die Gehweganlagen entlang der Straßen befinden sich innerorts stets in der Baulastträgerschaft der Gemeinden. Entsprechende Elemente an Haltestellen wie der Wetterschutz oder Informationsvitrinen zählen damit nicht zur Straßenbaulast, sondern liegen im Verantwortungsbereich der Kommune.

Einzelne Infrastruktureinrichtungen an Bushaltestellen wie der Haltestellenmast mit dem „H-Zeichen“, das die Haltestelle straßenverkehrsrechtlich markiert, weist schließlich die „Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr“ (BOKraft) den Verkehrsunternehmen als Aufgabe zu.

Beim **schienengebundenen Nahverkehr** setzt sich die Infrastruktur aus vergleichsweise teuren Elementen wie Schienenwegen, Haltestellen und Bahnhöfen, Tunnelbauwerken, Stellwerken etc. zusammen. Ein Teil dieser Infrastruktur gehört zum „klassischen“ Eisenbahnnetz und fällt in die Zuständigkeit der Deutschen Bahn. Dies

wird in der Studie nicht betrachtet (SPNV). Vielmehr sind die Stadt- und Straßenbahnen als Teil des schienengebundenen Öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (ÖSPV) von Interesse. Sie verkehren häufig auf unabhängigen Bahnkörpern, z.B. in Stadtbahntunneln oder im Straßenraum. Die Streckeninfrastruktur muss grundsätzlich das Verkehrsunternehmen errichten, dem die Genehmigung für den Schienenbahnbetrieb nach dem Personenbeförderungsgesetz erteilt wurde. Allerdings ist die formale Eigentümerstruktur insbesondere bei Stadtbahntunneln oftmals abweichend organisiert: viele dieser Anlagen befinden sich im Eigentum der jeweiligen Kommune. Das kommunale Verkehrsunternehmen ist in diesen Fällen der Pächter und Betreiber der Infrastruktur.

Stadt- und Straßenbahnen verkehren im Untersuchungsgebiet in den kreisfreien Städten Dortmund, Bochum und Herne, sowie im Ennepe-Ruhr-Kreis.

**Zusammenfassend** lässt sich festhalten: Die Zuständigkeitsverhältnisse bei der Straßenbaulast und der Organisation des Öffentlichen Personenverkehrs sind so komplex, dass sie für den Außenstehenden kaum zu durchschauen sind. Dennoch ist eine hierarchische Struktur der Zuständigkeiten in Anlehnung an die föderale Struktur sachgerecht und eine Vereinfachung kaum umsetzbar. So ist es sicherlich sinnvoll, wenn das Land auch weiterhin für die überregionalen Netze und die Gemeinden für die lokalen Netze Verantwortung tragen. Die Reform der Zuständigkeit bei den Bundesfernstraßen eröffnet die Möglichkeit, eine Neuordnung auch mit einer Vereinfachung zu verbinden und insbesondere die Rolle des Landes zu schärfen.

Für eine qualitativ hochwertige Verkehrsinfrastruktur ist eine ganzheitliche Betrachtung aller Teilnetze und Zuständigkeiten notwendig. Die Kommunen müssen die Rolle eines Netzkoordinators übernehmen. Vor allem an den Schnittstellen können Synergien genutzt werden. Für diese Rolle müssen die Kommunen fachlich und personell weiter gestärkt werden.

## **4 Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur**

### **4.1 Finanzlage**

In den letzten 20 Jahren wurden zahlreiche Studien veröffentlicht, die den Substanzverlust der Verkehrsinfrastruktur beschreiben und die Unterfinanzierung dafür verantwortlich machen. Die quantitativen Angaben variieren, aber die Größenordnungen der Investitionslücken sind allesamt besorgniserregend. Die Pällmann-Kommission spricht 2000 erstmals von einer Instandsetzungskrise für die Bundesverkehrswege, die Daehre-Kommission errechnet 2012 einen zusätzlichen jährlichen Bedarf von 7,2 Mrd. € für die Erhaltung der gesamten Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, das DIW ermittelt 2013 gar eine Investitionslücke von 10 Mrd. € p.a. und die Verkehrsministerkonferenz fordert auf Basis des Jahres 2012 für die nächsten 15 Jahre zusätzliche 40 Mrd. €.

Speziell mit der kommunalen Verkehrsinfrastruktur beschäftigen sich maßgeblich Studien des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu). In der Untersuchung von 2008 wird ein Investitionsbedarf für Straßenverkehrsinfrastruktur für die Jahre 2006 bis 2020 in Höhe von 162 Mrd. € errechnet. Eine weitere Untersuchung befasst sich ausschließlich mit kommunalen Brückenbauwerken. Danach müssten bis 2030 jährlich 1 Mrd. € in die Erhaltung kommunaler Brücken investiert werden. In Folge der Difu-Studie aus dem Jahr 2008 wurde das so genannte KfW-Kommunalpanel ins Leben gerufen, das seitdem jährlich die Investitionsprobleme der Kommunen offenlegt.

Mehrere Untersuchungen befassen sich speziell mit dem Öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV). Eine Studie im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), des Städtetages und von 13 Bundesländern kommt 2009 zu dem Ergebnis, dass der ermittelte konsumtive Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis zum Jahr 2025 auf 9,16 Mrd. € ansteigt. Für turnusmäßige Reinvestitionen in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen werden darüber hinaus jährlich 550 Mio. € benötigt, von denen zurzeit aus Eigenmitteln der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber jährlich nur 220 Mio. € finanziert werden können.

Vor dem Hintergrund dieser alarmierenden Zahlen fasste das nordrhein-westfälische Verkehrsministerium im Jahr 2011 den Beschluss, eine ÖPNV-Zukunftskommission NRW einzusetzen. Diese kommt für den Zeitraum von 2013 bis zumindest 2019 auf einen nachgewiesenen Bedarf von jährlich etwa 1,96 Mrd. €. Im Jahr 2014 folgte ei-

ne weitere Enquetekommission, diesmal standen die Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im Mittelpunkt. Die Kommission ermittelte allein bei den Verkehrsbetrieben ein Defizit von 1,8 Mrd. €.

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen weist in einem Positionspapier darauf hin, dass unzureichende Reinvestitionen in der Geschichte schon einmal nachhaltige negative Konsequenzen zur Folge hatten. In den 1970er und 1980er Jahren stellten mehrere Städte ihre Straßenbahnbetriebe ein, da die Finanzierung aus ihrer Sicht nicht mehr tragbar war oder zumindest nicht mehr tragbar erschien.

Einig sind sich alle Studien, dass sowohl für die Erhaltung als auch für die Investitionen eine Finanzierungslücke in Milliardenhöhe klafft. Die hohe Varianz, den die einzelnen Studien zum Kapitalbedarf nennen, spiegelt die schwierige Datenerfassung wider, die auch in den Befragungen zu dieser Untersuchung festzustellen war. Eine pauschale Betrachtung liefert für viele Kommunen kein zufrieden stellendes Ergebnis.

## 4.2 Finanzierungsinstrumente

Die Kommunen sind unbedingt auf eine Unterstützung der Finanzierung ihrer Verkehrsinfrastruktur durch Bund und Land angewiesen. Über mehrere Jahrzehnte hinweg waren das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (am 1.1.1971 in Kraft getreten) und später dann die Entflechtungsmittel (seit 2006) sowie die Regionalisierungsmittel für den Bereich des ÖPNV (seit 1996) die zentralen Finanzierungs- und Zuschussquellen für die Kommunen. Im Rahmen der Diskussion um eine Neuordnung der Bund-/Länderfinanzen wurden die Programme zum Ende 2019 aufgekündigt, die Regionalisierungsmittel sogar schon früher.

Am 14. Oktober 2016 wurde auf einer Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern ein Beschluss über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 gefasst.

Ein Teil des Beschlusses bezieht sich auf die Fortführung des **GVFG-Bundesprogramms**. Dabei handelt es sich um ein Programm zur Förderung von Bau und Ausbau von Verkehrswegen kommunaler ÖPNV-Vorhaben (Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart), nicht bundes-eigener Eisenbahnen und Infrastrukturprojekte für den Schienenpersonennahverkehr

der Deutschen Bahn in Verdichtungsräumen mit zuwendungsfähigen Kosten über 50 Millionen Euro. Der Umfang beträgt rund 330 Mio. € pro Jahr. Die Verkehrsminister der Länder hatten auf ihrer Sitzung im April 2016 gefordert, das Programm auf 500 Mio. € pro Jahr auszuweiten und angemessen zu dynamisieren. Dieser Forderung wurde jedoch nicht entsprochen. Man einigte sich auf die Fortführung des Programms im bisherigen Umfang für weitere 15 Jahre. Dieser finanzielle Umfang besteht nun unverändert seit 1996.

An dieser Stelle schließt sich der Verkehrsverband Westfalen der Auffassung der Verkehrsministerkonferenz an und fordert eine deutliche Erhöhung der Ausstattung des Bundesprogramms GVFG.

Das eigentliche **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)** zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden wird tatsächlich vom Bund nun zum 31.12.2019 eingestellt. Damit muss in Zukunft jedes Bundesland selbst entscheiden, ob und wie es eine Fortführung der finanziellen Förderung kommunaler Verkehrsprojekte vorsieht. Somit steht auch für Nordrhein-Westfalen aktuell ein Entscheidungsprozess an. Die im Rahmen des Bund-/Länderfinanzausgleichs beschlossenen zusätzlichen Mittel für die Bundesländer sind nicht zweckgebunden. Insofern gilt es nun, für die Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur ein auskömmliches Volumen zu definieren und eine Zweckbindung rechtssicher und verlässlich über die nächsten Jahre einzuführen.

Nach verbreiteter Meinung der Experten kann dies nur durch die Einführung einer gesetzlichen Regelung gelingen. Dabei müsste der Betrag gegenüber den rund 260 Mio. €, die in den letzten Jahren als jährliche Entflechtungsmittel zur Verfügung gestellt wurden, deutlich aufgestockt werden. Auch sollte das Gesetz eine angemessene Dynamisierung enthalten.

Aufgrund der angespannten Haushaltslagen in den Kommunen ist in jedem Fall von zu hohen Eigenbeteiligungen abzusehen. Die Kofinanzierungen müssen auch für finanzschwächere Kommunen leistbar bleiben. Da in den vergangenen drei Jahren die Mittel bereits zurückgefahren wurden, wäre zudem über ein Sofortprogramm nachzudenken, damit bis 2019 nicht noch größere Finanzierungslücken aufklaffen.

Im Sinne der vorliegenden Studie sollten entsprechende Fördermöglichkeiten auch für die kommunale Verkehrsinfrastruktur der Verkehrsträger Wasserstraße (kommunale Häfen) und Luftverkehr eingeführt werden. Diese Aspekte sind in die Ausgestaltungen eines „GVFG-NRW“ einzubeziehen.

Der Verkehrsverband formuliert zusammenfassend folgende Forderungen:

- Formelles Gesetz auf Landesebene zur Förderung der Kommunalen Verkehrsinfrastruktur („GVFG-NRW“),
- Ausstattung dieses Programmes mit deutlich mehr als 260 Mio. € p.a.,
- mindestens pauschale Dynamisierung in Höhe der durchschnittlichen Preissteigerung,
- darüber hinaus Überprüfung des tatsächlichen Kapitalbedarfes im Fünf-Jahres-Rhythmus,
- Sofortprogramm zur Überbrückung der Finanzierungslücken bis 2019,
- Berücksichtigung des steigenden Bedarfs zur Sanierung kommunaler Brücken.

Für den Bereich des **Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)** hat es bereits eine Reaktion auf die neue Lage und eine entsprechende Neuregelung gegeben. Am 14.12.2016 hat der nordrhein-westfälische Landtag eine Änderung des ÖPNV-Gesetzes beschlossen. Damit wird die Fortführung der pauschalierten Investitionsförderung ab 2020 aus Landesmitteln als Ersatz für die wegfallenden Entflechtungsmittel gesetzlich verankert.

Dies kann jedoch nur als erster Schritt angesehen werden. Aktuelle Hinweise auf das Verbesserungspotenzial bei der Finanzierung des ÖPNV liefert der Abschlussbericht der Enquetekommission „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV)“ aus dem Jahr 2017. Darin werden auch Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des ÖPNV durch bestehende und innovative Finanzierungsmodelle diskutiert. In den Empfehlungen fordert die Kommission im „Handlungsfeld Finanzierung“ die Ausweitung der staatlichen Finanzierung durch Bund und Land. Konkret wird für die Fortführung der Förderung im Sinne der auslaufenden Entflechtungsmittel eine Erhöhung von 130 auf über 150 Mio. € pro Jahr gefordert. Erheblichen Mittelbedarf sieht die Kommission insbesondere bei der Finanzierung der einmalig nachholenden

Sanierung der Schienenwege. Insbesondere für diese Investitionen wird die Einführung der überjährigen Finanzierung gefordert.

Auch die im Rahmen der Studie befragten Experten haben sehr deutliche Forderungen für Mittel des ÖPNV vorgetragen. So wird über die Aufstockung auf 150 Mio. € hinaus eine weitere Erhöhung und eine Dynamisierung gefordert, da diese Aufstockung nur Rückgänge repariert, die in der Vergangenheit vorgenommen worden waren. Außerdem wird deutlich darauf hingewiesen, dass sich Festlegungen zum Investitionsvolumen nur am aktuellen Bedarf orientieren, wie er derzeit in den Nahverkehrsplänen beschrieben ist. Bezieht man die Wünsche der Politik nach einer weiteren Stärkung des ÖPNV ein, müsste für deren Erfüllung noch viel mehr Geld zur Verfügung gestellt werden. Der Bedarf an und die Auskömmlichkeit von Finanzmitteln sind insofern relative Größen.



Abbildung 4: Neubau ÖPNV-Infrastruktur  
Foto: Prof. Steinbrecher

Unabhängig von politisch gewünschten Angebotsausweitungen im ÖPNV begründet allein die erforderliche Umsetzung der Ansprüche aus der **Barrierefreiheit** einen zunehmenden Finanzbedarf. Der Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS) hat in Zusammenarbeit mit den Kommunen der beiden Kreise Siegen-Wittgenstein und Olpe ein Haltestellenkataster erstellt und Kriterien für eine einge-

schränkte Umsetzung der Ansprüche an die Barrierefreiheit erarbeitet. Selbst unter Anwendung dieser Kriterien wären bis zum 1.1.2022 insgesamt 547 Haltestellen in beiden Kreisen barrierefrei auszugestalten. Bei einem pauschalen Ansatz von durchschnittlichen Kosten in Höhe von 35.000 € pro Haltestellenumbau ergibt sich ein Finanzbedarf von über 19 Mio. €. In diesem Umfang werden für die Haltestellen in den beiden Kreisen in den nächsten Jahren mit Sicherheit keine Mittel zur Verfügung stehen.

Zusätzlich zu den oben aufgeführten Forderungen ist für den Bereich des ÖPNV zu fordern:

- Erhöhung des Umfangs der Förderung für den ÖPNV unter Berücksichtigung politisch gewünschter Angebotsausweitungen und der Anforderungen an die Barrierefreiheit,
- Sonderprogramm für die Finanzierung des Nachholbedarfs bei der Instandsetzung und Erhaltung im schienengebundenen ÖV,
- Einführung überjähriger Finanzierungen.

### 4.3 Förderkulisse

Es ist nachvollziehbar, dass Politik über den Hebel der Fördermittel Akzente setzen und bestimmte Themen in den Vordergrund rücken will. Dies führt zur Auflage immer neuer Programme und zu Modifikationen der Förderkriterien. In der Praxis herrscht nun verbreitet der Eindruck, dass diese Entwicklungen ein problematisches Ausmaß an Fördervielfalt und Unübersichtlichkeit erreicht haben. Man könnte zwar positiv formulieren: nun gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Geld zu akquirieren. Es dominieren aber die negativen Rückmeldungen aus den Kommunen, die auf einen immens gewachsenen Arbeitsaufwand hinweisen, die Förderkulisse zu überblicken, die Förderkriterien zu erfüllen und am Ende erfolgreich zu sein. Einzelne Verwaltungen haben bereits eigens Personal abgestellt oder eingestellt, das sich ausschließlich um die Ausarbeitung von Zuschussanträgen kümmern soll.

Diese Entwicklungen sind kritisch zu sehen und sollten von den Zuschussgebern Land und Bezirksregierungen überprüft werden. Hierzu besteht aktuell eine günstige

Lage, da im Rahmen eines irgendwie gearteten „GVFG-NRW“ auch über die Ausgestaltung der Förderung neu entschieden werden muss.

Folgende Forderungen für die zukünftige Gestaltung der Förderkulisse lassen sich ableiten:

- Stärkere Berücksichtigung von Instandsetzung und Erhaltung (nicht nur Erneuerung),
- klare Abgrenzungen von konsumtiven und investiven Maßnahmen,
- finanzierbare Eigenanteile für die Kommunen,
- Bündelung der Förderprogramme zur Steigerung der Übersichtlichkeit und Transparenz,
- Eröffnung der Möglichkeit überjähriger Finanzierung.

#### **4.4 Straßenausbaubeiträge**

Eine wichtige Einnahmequelle für Städte und Gemeinden sind die Straßenausbaubeiträge. Nach dem Kommunalen Abgabengesetz NRW sollen Gemeinden bei der Erneuerung von Straßen und Plätzen von den Anliegern Beiträge erheben. Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Es muss sich demnach um Erneuerungsmaßnahmen handeln, für Maßnahmen der Unterhaltung und Instandsetzung dürfen keine Beiträge erhoben werden.



Abbildung 5: Desolater Straßenzustand  
Foto: Prof. Steinbrecher

Die Kosten für Brücken, Tunnel und Unterführungen gehören nicht zum beitragsfähigen Aufwand. Der Aufwand wird nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zwischen der Gemeinde und den Grundstückseigentümern aufgeteilt. Der einzelne Anteil der Grundstückseigentümer bemisst sich u.a. nach der Grundstücksgröße. Straßentyp und Grundstücksnutzung spielen ebenfalls eine Rolle. Die Festlegungen erfolgen im Rahmen von kommunalen Satzungen. Dort werden auch die Aspekte Vorauszahlungen, Fälligkeit oder Möglichkeiten der Ablösung geregelt.

In der Regel erfolgt die Erhebung der Straßenausbaubeiträge projektbezogen. Wenn also eine konkrete Erneuerungsmaßnahme über eine bestimmte Länge eines Straßenabschnittes ansteht, werden die Anlieger dieses Abschnittes zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen.

In Einzelfällen können dabei erhebliche Beträge auf die Anwohner zukommen. Das Verfahren führt auch oft zu Streitigkeiten zwischen Anwohnern und Gemeinden, da die wirtschaftlichen Vorteile, die sich durch die Erneuerung ergeben, nicht einsichtig sind. Viele Gebührenerhebungen sind von Rechtsstreiten begleitet.

In einzelnen Bundesländern besteht die Möglichkeit, sogenannte **wiederkehrende Straßenausbaubeiträge** zu erheben. Diese beziehen sich nicht auf einzelne Projekte, sondern ganze Maßnahmenpakete in einem definierten Gemeindegebiet. In diesem Fall zahlen alle Anwohner des Gebietes Beiträge, unabhängig davon, ob sie direkt an einer erneuerten Straße wohnen oder nicht. Die Last wird auf mehr Schul-

tern verteilt. Dieses System trägt dem Umstand Rechnung, dass die Grundstückseigentümer eines Gebietes insgesamt und in ähnlicher Weise von einem gut erhaltenen Straßennetz profitieren.

Zur Abmilderung von Härten aufgrund einzelner hoher Beiträge besteht zudem die Möglichkeit, Ratenzahlungen vorzusehen. In diesem Fall trägt allerdings die Gemeinde die Finanzierungskosten. Die Analyse aller verfügbaren Satzungen des Untersuchungsgebietes hat gezeigt, dass in den Gemeinden bis auf eine Ausnahme Ratenzahlungen nicht vorgesehen sind.

Im Rahmen der Studie wurden die Bürgermeister aller 83 Gemeinden des Untersuchungsgebietes nach ihrer Meinung zur Ermöglichung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen befragt. Von den 34 Bürgermeistern, die geantwortet haben, waren zwei Drittel für eine Beibehaltung des projektbezogenen Ansatzes und ein Drittel für eine Öffnungsklausel, die die Einführung wiederkehrende Straßenausbaubeiträge ermöglicht. Das bedeutendste Gegenargument ist der fehlende kausale Zusammenhang zwischen Zahlungspflicht und Gegenleistung. Als Vorteil wird gesehen, dass die Gemeinde in die Lage versetzt werden, langfristiger und gebietsweit mit den Einnahmen planen können. Die Einschätzungen zum Verwaltungsaufwand gehen hingegen in beide Richtungen: manche Bürgermeister erwarten von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen weniger bürokratischen Aufwand, andere sehen es genau umgekehrt.

In Nordrhein-Westfalen hatte die CDU-Fraktion im Landtag bereits 2013 eine Gesetzesinitiative zur Einführung der Option „Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge“ gestartet. Es erfolgten Anhörungen von Experten und Institutionen. Die Stellungnahmen waren überwiegend befürwortend, die kommunalen Spitzenverbände äußerten sich allerdings ablehnend. Dabei argumentieren die Verbände aber nicht grundsätzlich gegen Veränderungen. Man lehnt die Gesetzesinitiative in dieser Form ab, begrüßt aber ausdrücklich, wenn durch den Gesetzesentwurf die Fachdiskussion über eine Modernisierung des Beitragsrechts angestoßen wird.

Erst im Januar 2017 kam es zu einer Entscheidung im Landtag. Dabei wurde der Gesetzesvorschlag mit den Stimmen der seinerzeitigen Regierungskoalition abgelehnt.

Trotz dieser Sachlage sollte das Thema weiter diskutiert werden. Eine gebietsweite, pauschale Erneuerungsabgabe bietet einige Vorteile, die insbesondere in Kombination mit einem systematischen Erhaltungsmanagement zum Tragen kommen.

Zu den Straßenausbaubeiträgen nach dem Kommunalen Abgabengesetz fordert der Verkehrsverband Westfalen daher:

- In Verbindung mit einem kommunalen Erhaltungsmanagement muss über die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge neu diskutiert werden. Die Wahlfreiheit für Kommunen zwischen verschiedenen Modellen spiegelt die unterschiedlichen Strukturen wider und muss erhalten bleiben.

## **5 Kommunales Straßenerhaltungsmanagement**

Betrachtet man die enormen Vermögenswerte, die kommunale Straßen und Brücken im Gesamthaushalt der Kreise und Gemeinden ausmachen, so ist dringend geboten, diese Vermögensgüter sachgerecht zu bewirtschaften. Dazu ist an erster Stelle Kenntnis über den Zustand dieser Infrastruktur erforderlich. Anschließend ist ein Managementsystem zu entwickeln, welches den zielgerichteten und effektiven Einsatz von Finanzmitteln zur Erreichung eines angestrebten, zukünftigen Zustandes ermöglicht.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die Implementierung von Erhaltungsmanagementsystemen zu unterstützen. Dies hat zumindest dazu geführt, dass die Kommunen zur Einführung von NKF für die Erstellung einer Eröffnungsbilanz die vorhandene Infrastruktur bewerten mussten.

Die Literaturanalyse zu den Bemühungen um die Einführung eines sachgerechten Straßenerhaltungsmanagements zeigt, dass die Materie sehr komplex ist, die Ansprüche an die Datenlage sehr hoch sind und die Kooperation zwischen technischen und kaufmännischen Abteilungen innerhalb der Kommunalverwaltungen erhebliches Verbesserungspotenzial aufweist. Es gibt ungelöste technische Probleme wie die zuverlässige Prognose der Zustandsentwicklung von kommunalen Straßenbefestigungen. Finanztechnisch gibt es Unsicherheiten hinsichtlich der Trennschärfe zwi-

schen konsumtiven und investiven Maßnahmen, was Auswirkungen auf Abschreibungen und Bilanzen hat. Die Förderrichtlinien sorgen für weitere Schwierigkeiten, indem sie mitunter die falschen Anreize setzen und insgesamt die Erhaltung im Vergleich mit dem Aus- oder Neubau zu wenig berücksichtigen. Schließlich sind aufgrund des Personalabbaus der letzten Jahre überall in den Verwaltungen die Voraussetzungen schlechter geworden, den komplizierten Zukunftsaufgaben der Straßenerhaltung mit qualifiziertem Personal zu begegnen.

Die Befragungen unter den 90 kommunalen Gebietskörperschaften des Verbandsgebietes haben gezeigt, dass die Ersterfassungen auf sehr unterschiedliche Weise durchgeführt worden sind. Die Spannweite reicht von einfachen Ermittlungen der Vermögenswerte mit Pauschalansätzen bis zu qualitativ hochwertigen Zustandserfassungen vergleichbar der Zustandsbewertung von klassifizierten Straßen (Begehungen oder auch automatisierte Erfassungen mit Messfahrzeugen).

Eine Problematik, die in den Gesprächen sichtbar wurde, zeigte sich direkt bei der Erstbewertung. Die beiden beteiligten Fachdisziplinen „Bau“ und „Finanzen“ verfolgen nicht immer gleiche Interessen bei den Steuerungsmöglichkeiten, die sich durch Ermessensspielräume oder ungeklärte Vorgaben, ergeben. Die Kämmerei hat die gesamte Finanzlage der Kommune und Aspekte wie Kreditwürdigkeit im Auge. Die Mitarbeiter der Tiefbauämter streben selbstverständlich allein schon aus Sicht ihrer Profession einen tadellosen Zustand der Infrastruktur an. Diese Dialektik spiegelte sich bei den empirischen Erhebungen im Rahmen der Studie mitunter auch in den Gesprächs- und Befragungsergebnissen wider. Die Antworten und Einschätzungen zu bestimmten Sachverhalten zeigten manchmal unterschiedliche Färbungen, je nachdem, ob die Antworten aus dem Tiefbauamt oder der Kämmerei kamen.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hat zwar Impulse gegeben, den Werterhalt stärker in den Mittelpunkt zu rücken und dem Anlagevermögen der kommunalen Verkehrsinfrastruktur mehr Aufmerksamkeit zu schenken, ein Durchbruch ist aber nicht gelungen.

Aus diesem Grund muss die Frage gestellt werden, ob die planmäßige Abschreibung (Afa), wie sie für den Substanzverzehr beispielsweise von Maschinen und Anlagen in der Privatwirtschaft angewendet wird, auch für das Straßennetz die am besten geeignete Lösung ist? Die Rechnungslegung kennt auch das System des sogenannten

Impairments. In fest definierten Zeitabständen wird der Wert des Anlagegutes ermittelt und die Differenz zum bisherigen Buchwert zu- oder abgeschrieben.

Dieses Verfahren bietet einerseits ein großes Potenzial, Verwaltungsaufwand einzusparen. Zum anderen wird der Gestaltungsspielraum bei der Bewertung des Anlagevermögens „Straßeninfrastruktur“ reduziert.

Das bedingt allerdings einheitliche Regeln für die Wertermittlung, sodass regelmäßige automatisierte Zustandserfassungen landesweit zu gleichen bilanziellen Ergebnissen führen. Der bilanzielle Wert wird damit von einer jährlich atmenden Größe zu einem festen Wert, der sich durch die notwendige Qualität des Straßennetzes definiert. Das Ziel eines kontinuierlichen Werterhaltes wird damit auch bilanziell abgebildet.

Als generelles Ergebnis bestätigen auch die Befragungen, dass die kommunalen Verantwortlichen - unabhängig von der Zugehörigkeit zu „Bau“ oder „Finanzen“ - keine entscheidenden Vorteile durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sehen.

Grundsätzlich gilt, dass der Kenntnisstand über den Zustand der Brücken deutlich besser zu sein scheint als bei den Straßenaufbauten. Über die Zustände und die konkreten Instandsetzungs- und Erhaltungsbedarfe der Straße liegt in vielen Kommunen keine genaue Kenntnis vor.

Aber selbst wenn Erkenntnisse zum Zustand vorliegen, ist dies noch keine hinreichende Hilfestellung für eine zielgerichtete Verwendung von Erhaltungsmitteln.

Der folgerichtige nächste Schritt eines systematischen Erhaltungsmanagements auf Basis der Zustandsdaten ist derzeit praktisch in keiner Kommune des Untersuchungsgebietes umfassend umgesetzt. Fachlich ist dies auch eindeutig der komplizierteste bzw. anspruchsvollste Part. Hier müssen nun bautechnische Entscheidungen in enger Abstimmung mit finanztechnischen Aspekten der Vermögensbewertung, Abschreibung, Rücklagenbildung etc. getroffen werden. Ziel ist die Lebenszyklusbetrachtung der Infrastruktur von der Erstinbetriebnahme über die Unterhaltung und Instandsetzung bis zur Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer, mit dem Ergebnis der Wiederherstellung des Neubauzustandes.

Zahlreiche Ingenieurbüros bieten auf diesem Gebiet ihre Dienste an. Den Kommunen fehlen aber oft die finanziellen Mittel, entsprechende Aufträge zu vergeben. Für die Bearbeitung im eigenen Haus fehlt das Personal.

Grundsätzlich gilt, dass ein Managementsystem, welches die optimalen Investitionszeitpunkte anzeigt, auf lange Sicht Kosten spart. Daher könnte es aus Sicht des Landes durchaus interessant sein, Kommunen bei der Einführung eines Erhaltungsmagementsystems zu unterstützen, da eine gesteigerte Effektivität in den Kommunen am Ende auch dem Land zugutekommt.

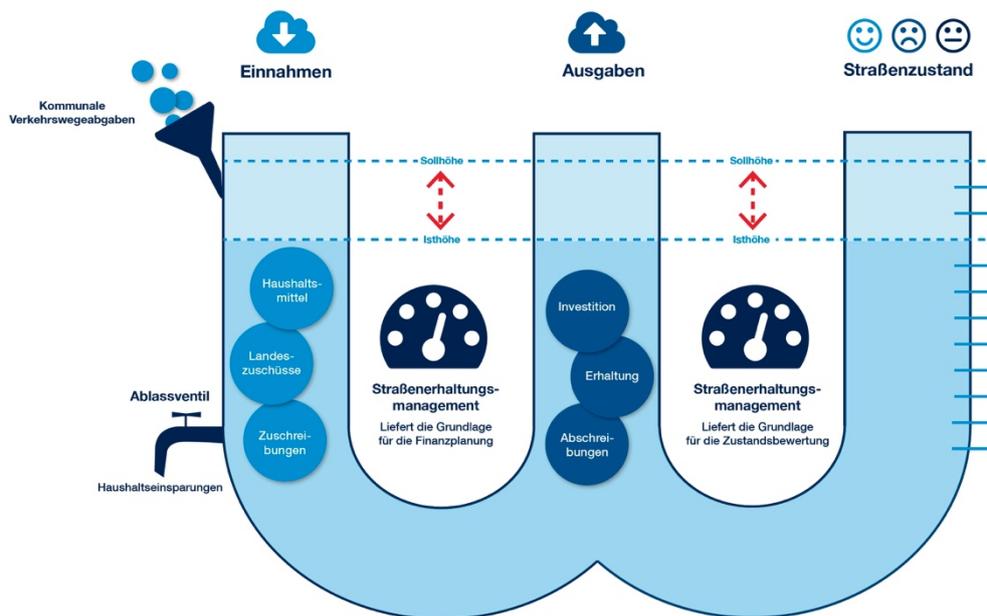


Abbildung 6: Gegenseitige Abhängigkeiten von Ausgaben und Straßenzustand

Folgende Forderungen hinsichtlich eines kommunalen Straßenerhaltungsmanagements lassen sich formulieren:

- Einführung einer sachgerechten Zustandserfassung der Verkehrsinfrastruktur in den Kommunen unter Zugrundelegung landesweiter Qualitätsstandards,
- Steigerung der Transparenz hinsichtlich der Zustände und der aufgewendeten Mittel,
- Unterstützung der Kommunen bei der Einführung von Erhaltungsmanagementsystemen,
- gegebenenfalls Kopplung der Zuwendungen für Erhaltungsmaßnahmen an Qualitätsansprüche des Managementsystems (Anreize für die verstärkte Einführung entsprechender Instrumente),
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Wertermittlung und Ablösen der bisherigen Abschreibungsregeln durch eine periodische Zustands- und Wertermittlung des Straßennetzes und der daraus folgenden Abschreibung der Differenz zum bisherigen Buchwert (Impairment).

Insgesamt ist dabei das Gleichgewicht zwischen dem berechtigten Interesse des Landes an landesweit einheitlichen Standards und der Entscheidungshoheit der Kommunen über die Verwendung ihrer Mittel im Auge zu behalten.

## **6 Personal**

Alle Aktivitäten zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel und zur Einführung anspruchsvoller Managementsysteme führen konsequenterweise auch zu einem erweiterten Arbeitsaufwand für die Umsetzung. Die Expertengespräche haben gezeigt, dass sich bei aller Freude über zusätzliche Mittel in letzter Zeit auch kritische Töne zu den personellen Möglichkeiten der Umsetzung dazwischen mischen. Manche Kommunen haben es sogar sehr deutlich formuliert: nachdem in den letzten Jahren so viel technisches Personal abgebaut wurde, sehen wir uns jetzt großen Schwierigkeiten gegenübergestellt, Projekte zu realisieren.

Als Beispiel können die Verhältnisse einer Großstadt im Verbandsgebiet herangezogen werden. Dort erfolgte in den letzten 25 Jahren ein Abbau von etwa einem Drittel des Personals in der Planungsabteilung. Nun können die eingehenden Förderbescheide mit der dünnen Personaldecke nicht mehr adäquat bearbeitet werden. Als

Lösung bleibt nur die Einbindung Dritter, indem Ingenieurbüros beauftragt werden. Dies ist aber auch kein Allheilmittel, da die Ingenieurbüros kompetent betreut werden müssen; Ingenieurverträge sind zu kontrollieren und abzurechnen. Diese Form des Outsourcens verursacht darüber hinaus zusätzliche Kosten.

Auch in anderen Zusammenhängen ergeben sich problematische Personalengpässe aus quantitativer, aber auch aus qualitativer Sicht. So werden die Ansprüche in den Verwaltungen deutlich steigen, wenn ernsthaft umfassende Erhaltungsmanagementsysteme implementiert werden. Die Arbeit mit diesen Systemen erfordert bautechnische und finanztechnische Kompetenzen, selbst wenn das System nicht in der eigenen Verwaltung, sondern durch ein beauftragtes Ingenieurbüro betrieben wird.

Im Rahmen der Studie wurde festgestellt, dass in mehreren Kreis- und Kommunalverwaltungen kein oder zu wenig entsprechend ausgebildetes Personal vorhanden ist. Teilweise geben sich Verwaltungsfachkräfte ohne Ingenieurhintergrundwissen redlich Mühe, ein Straßenerhaltungsmanagementsystem aufzubauen. Dies stellt jedoch objektiv gesehen eine Überforderung dar und kann nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Forderungen hinsichtlich der Personalfragen in den Kommunalverwaltungen lauten:

- Die Verwaltungen müssen personell besser ausgestattet werden, um die umfangreichen Aufgaben bei der Bewältigung des Sanierungsstaus in den nächsten Jahren zu bewältigen.
- Dabei ist auch auf geeignete Profile zu achten, um den anspruchsvollen Ansprüchen aus bautechnischer und finanztechnischer Sicht gerecht zu werden.
- Eine entsprechende Offensive zu verstärkter Ausbildung in diesen Themenbereichen sollte gestartet werden.

## 7 Zusammenfassung

Die Studie befasst sich mit dem Zustand der kommunalen Verkehrsinfrastruktur und deren Finanzierung. Die Literaturanalysen und die Recherchen bei 90 Gebietskörperschaften im Regierungsbezirk Arnsberg weisen einen ausgeprägten Investitionsrückstand bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aus. Mittlerweile ist ein enormer Nachholbedarf aufgelaufen. Täglich steigt der Wertverlust des Anlagevermögens. Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hat nicht zu den erhofften Erfolgen bei der Vermögenserhaltung geführt.

Aus den Literaturrecherchen, den Befragungsergebnissen, den Expertengesprächen und den Analysen kommunaler Haushaltsunterlagen lassen sich Forderungen für erforderliche Veränderungen bei der Finanzierung der Kommunalen Verkehrsinfrastruktur ableiten. Diese können in drei Themenblöcken zusammengefasst werden.

### 1) **Straßenerhaltungsmanagement: Qualitätsstandards einführen, Finanzmanagement reformieren und Personal qualifizieren**

Das Land NRW muss die Kommunen bei dieser anspruchsvollen Aufgabe stärker unterstützen. Landesweite Qualitätsstandards bei der Zustandsbewertung sind erforderlich, da der Kenntnisstand zum Straßenzustand überwiegend schlecht ist. Für die Umsetzung eines sachgerechten Erhaltungsmanagements fehlen in vielen Kommunen die personellen Voraussetzungen. Es sind dringend Aufstockungen des technischen Personals umzusetzen. Das Neue Kommunale Finanzmanagement sichert in der bisher eingeführten Form in keinsten Weise eine adäquate Werterhaltung. Es ist daher anzupassen und um geeignete ökonomische Instrumente zu ergänzen.

### 2) **Finanzielle Voraussetzungen: Mittel aufstocken, Fehlanreize vermeiden und Programme transparenter gestalten**

Die beschlossene Fortführung des „Bundes-GVFG“ ist nicht auskömmlich und muss an aktuelle Herausforderungen des ÖPNV angepasst werden. Das Ende 2019 drohende Vakuum bei der Förderung kommunaler Verkehrsinfrastruktur ist dringend durch eine gesetzlich verankerte Nachfolgeregelung abzuwenden. Die Ausstattung dieses „GVFG-NRW“ ist gegenüber den zuletzt bereitgestell-

ten Entflechtungsmitteln zu erhöhen und zu dynamisieren. Die Instandsetzung ist in Ergänzung zur Erneuerung als förderfähiger Tatbestand aufzunehmen, um ein Lebenszyklusmanagement zu ermöglichen. Die erforderlichen Brückensanierungen sind stärker in den Blick zu nehmen.

**3) Zuständigkeiten: Verantwortung für die Vielfalt der Verkehrsinfrastrukturen stärken, Zuständigkeiten bei der Straßenbaulast transparenter gestalten und sachgerechter organisieren**

Die Komplexität der Zuständigkeiten, wie sie über die Regelungen zur Straßenbaulast festgeschrieben werden, darf nicht zu einer Schwächung der Gesamtverantwortung für die Netze führen. Brüche an Gebiets- bzw. Verwaltungsgrenzen oder an der Schnittstelle zwischen innerorts und außerorts sind zu vermeiden. Die Zuständigkeitsstrukturen sind in einer Art zu organisieren, dass sie eine ganzheitliche Betreuung und Erhaltung der Netze ermöglichen. Möglicherweise ergibt sich aus der aktuellen Neuordnung der Zuständigkeiten bei den Bundesfernstraßen auch die Gelegenheit, die Komplexität für die Kommunen zu reduzieren.



