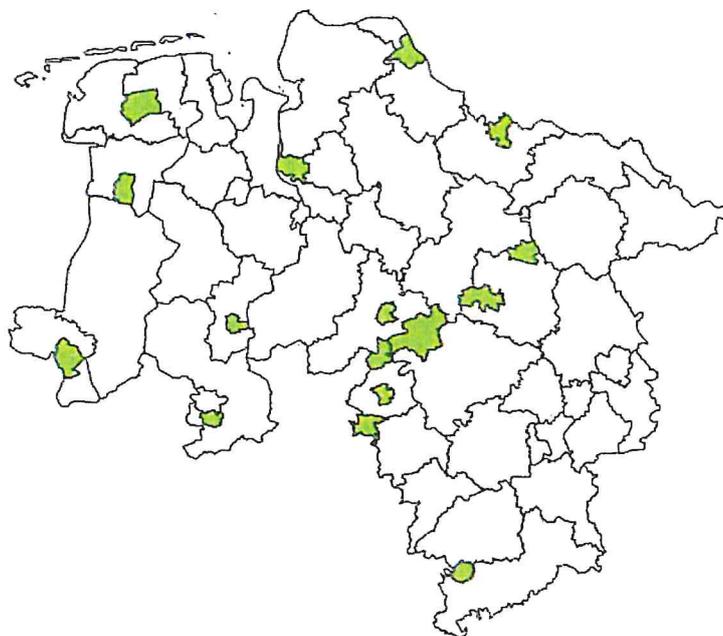


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Bilanzierung des
Straßenvermögens im
kommunalen Jahresabschluss**



Übersandt an

- Städte Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rübenberge, Nienburg (Weser), Nordhorn, Rehburg-Loccum, Rinteln und Stadthagen
- Gemeinden Drochtersen, Faßberg, Schwanewede, Seevetal, Steinfeld (Oldenburg), Westoverledingen und Winsen (Aller)
- Flecken Adelebsen
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 05.08.2019



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse.....	3
2	Prüfungsanlass und -durchführung	5
3	Bilanzierung des Straßenvermögens	8
3.1	Rechtliche Grundlagen.....	8
3.2	Ansatz.....	9
3.2.1	Grundsatz der Vollständigkeit	9
3.2.2	Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung.....	11
3.2.2.1	Allgemeine Feststellungen	11
3.2.2.2	Besonderheiten.....	14
3.3	Bewertung.....	17
3.3.1	Abgrenzung von Anschaffungs- und Herstellungswerten zu Erhaltungsaufwendungen	17
3.3.2	Abschreibungen	18
3.4	Ausweis	22
4	Kennzahlenanalyse des Straßenvermögens.....	24
4.1	Straßenvermögensquote.....	24
4.2	Abnutzungsgrad des Straßenvermögens	27
4.3	Abschreibungsquote des Straßenvermögens.....	29
4.4	Zusammenfassende Betrachtung.....	31
5	Erhaltung des Straßenvermögens	33
5.1	Rechtliche Grundlagen.....	33
5.2	Bestandsdaten	33
5.3	Zustandserfassung und -bewertung	35
5.4	Systematische Erhaltungsplanung	37
5.5	Langfristige Strategie und Wirtschaftlichkeit.....	38
6	Stellungnahmen der Kommunen	42

Anlagenverzeichnis

Gegenüberstellung der Straßen- und Infrastrukturvermögensquoten der 16 Kommunen

Abkürzungsverzeichnis

FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
GemStrVerzV	Gemeindestraßenverzeichnisverordnung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz

Quellenhinweis

Die Karten des Deckblattes und in Abbildung 2 basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2018, ©  LGLN.

1 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte 2018 bei den Städten Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rübenberge, Nienburg (Weser), Nordhorn, Rehburg-Loccum, Rinteln und Stadthagen, bei den Gemeinden Drochtersen, Faßberg, Schwanewede, Seevetal, Steinfeld (Oldenburg), Westoverledingen und Winsen (Aller) sowie bei dem Flecken Adelebsen die Bilanzierung und die Erhaltung des kommunalen Straßenvermögens.
- Der Umfang des kommunalen Straßenvermögens ist erheblich. Der Umfang hat die Kommunen bei der Erstabibilanzierung ihrer Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Vielerorts waren Vereinfachungen erforderlich, um das Mengenproblem zu lösen. Aufgrund ihrer Prüfungserkenntnisse empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, den Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung strenger und einheitlicher als bisher zu beachten. Ferner empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung die einzelnen Vermögensgegenstände so voneinander abzugrenzen, dass auch in späteren Jahren Zugänge eindeutig zugeordnet und Anschaffungs- und Herstellungswerte leichter von Erhaltungsaufwendungen abgegrenzt werden können. Kommunen sollten darüber hinaus prüfen, ob aufgrund eigener Erfahrungswerte die tatsächlichen Nutzungsdauern ihrer Straßen, Wege und Plätze erheblich von den buchhalterisch hinterlegten Nutzungsdauern abweichen und gegebenenfalls für Zugänge ihre Abschreibungsstrategie überdenken.
- Eine anhand der kommunalen Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2015 durchgeführte vergleichende Kennzahlenanalyse weist auf einen zunehmenden Substanzverzehr des Straßenvermögens der 16 Kommunen hin.

Kommunen, deren Jahresabschlusskennzahlen des Straßenvermögens über mehrere Jahre negative Entwicklungen zeigen, sollten den Erhaltungszustand ihres Straßenvermögens näher untersuchen. Sie sollten prüfen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.

- Im Zuge der Untersuchung, welche Instrumente die 16 Kommunen zur Erhaltung ihres Straßenvermögens einsetzten, stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass Bestands- und Zustandsdaten nicht immer vollständig und aktuell waren. Damit die Kommunen die Haushaltsmittel für ihre Straßeninfrastruktur wirtschaftlich und sparsam einsetzen können, ist eine systematische Erhaltungsplanung erforderlich. Hierfür wiederum sind vollständige Bestandsdaten und regelmäßig aktualisierte Zustandsdaten erforderlich.

Eine langfristige, auf die kommunalen Ziele ausgerichtete Erhaltungsplanung kann den effizienten Einsatz finanzieller Mittel zur Verbesserung des Zustands des Straßenvermögens weiter erhöhen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb den Kommunen, systematischer als im Rahmen dieser Prüfung vorgefunden die Bestandsverzeichnisse regelmäßig zu aktualisieren und den Zustand des Straßenvermögens nach auf die jeweiligen kommunalen Bedürfnisse abgestimmten standardisierten Regeln zu erfassen und zu bewerten.

2 Prüfungsanlass und -durchführung

Die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur stellt ein erhebliches Vermögen dar. Ihr Erhalt und ihr Ausbau stellen die Kommunen stets aufs Neue vor große Herausforderungen. So erhob das Deutsche Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW Bankengruppe bundesweit bei Kreisen, Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern anhand von Einschätzungen der Befragten 2017 für alle Bereiche öffentlicher Infrastrukturen einen wahrgenommenen Investitionsrückstand von 159 Mrd. €, davon für den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur von 39 Mrd. €, wie folgender Abbildung zu entnehmen ist:

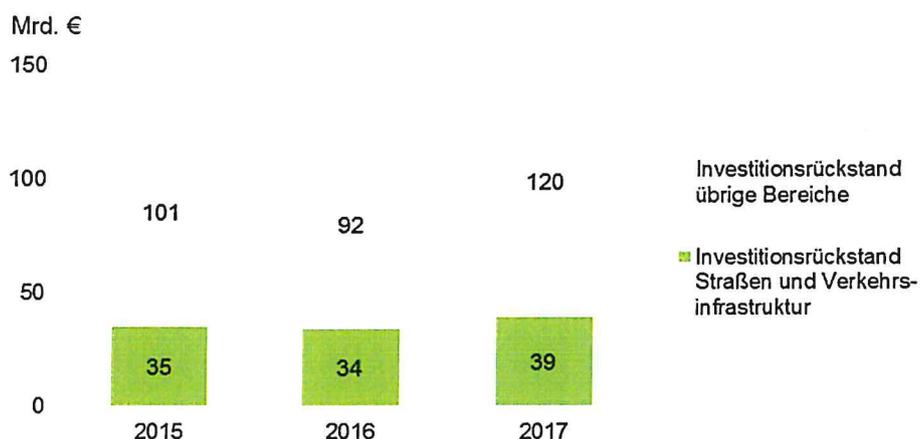


Abb. 1: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kreise, Städte und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland 2015, 2016 und 2017; Quelle: KfW-Kommunalpanel 2016, 2017 und 2018, eigene Darstellung

Das KfW-Kommunalpanel 2018¹ zeigte auch, dass der Anteil des Investitionsrückstands im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur am Gesamtanstieg des Investitionsrückstands 2017 gegenüber 2016 unterdurchschnittlich ausfiel. Während der Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur 2015 und 2016 mit 26 % beziehungsweise 27 % noch der Bereich mit dem höchsten Teilrückstand war, fiel sein Anteil am Gesamtanstieg des Investitionsrückstands 2017 gegenüber 2016 unterdurchschnittlich aus, sodass sein Anteil 2017 mit 24 % – nach Schulen und Erwachsenenbildung mit 30 % – nur noch den zweithöchsten Teilrückstand des Investitionsrückstands ausmachte. Allerdings zeigten regionale Sonderauswertungen, dass im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur Kommunen in Niedersachsen neben Kommunen in Nordrhein-Westfalen häufiger nennenswerte Investitionsrückstände aufzählten als Kommunen in den übrigen Bundesländern. Die Sonderauswertungen zeigten ferner, dass Kommunen mit weniger als 20.000

¹ KfW Bankengruppe (Hrsg.), Kommunalpanel 2018, S. 11 ff.

Einwohnern im Durchschnitt die höchsten Pro-Kopf-Investitionsrückstände im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur sahen, während Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern diese im Bereich Schulen und Erwachsenenbildung verorteten.²

Die Bilanzierung des Straßenvermögens besitzt vor dem Hintergrund des hohen wahrgenommenen Investitionsrückstands eine besondere Bedeutung. Offenbar stellt rund zehn Jahre nach Einführung der kommunalen Doppik die Bilanzierung des Straßenvermögens immer noch zahlreiche Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. So stellte die überörtliche Kommunalprüfung 2016 am Rande ihrer Prüfung „Bauliche Erhaltung von Gemeindestraßen“ fest, dass einzelne Kommunen aufgrund fehlender belastbarer Zahlen zu ihrem Straßenvermögen keine Jahresabschlüsse aufstellen konnten.³

Vor diesem Hintergrund – hohe wahrgenommene Investitionsrückstände im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur einerseits, erhebliche Herausforderungen bei der Bilanzierung des Straßenvermögens andererseits – untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung die Bilanzierung und Erhaltung des kommunalen Straßenvermögens.

Im Einzelnen prüfte die überörtliche Kommunalprüfung, ob die Kommunen bei der Bilanzierung ihres Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss die haushaltsrechtlichen Ansatz-, Bewertungs- und Ausweisvorschriften beachteten. Ergänzend analysierte sie das im Jahresabschluss ausgewiesene Straßenvermögen mit Hilfe ausgewählter Kennzahlen. Darüber hinaus untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, wie die Kommunen den Zustand ihres Straßenvermögens erfassten und bewerteten. Ferner erfasste sie, welche Instrumente die Kommunen zur Erhaltung ihres Straßenvermögens einsetzten.

Dagegen waren Fragestellungen, wie sie gegenwärtig über die Abschaffung oder Beibehaltung von Straßenausbaubeiträgen diskutiert werden, nicht Gegenstand dieser Prüfung.

² Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.), KfW-Kommunalpanel 2018, S. 13.

³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs - Überörtliche Kommunalprüfung -, Kommunalbericht 2017, S. 37 ff.

In ihre Prüfung bezog die überörtliche Kommunalprüfung folgende 16 Kommunen zwischen 5.000 und 55.000 Einwohnern sowie einer Fläche zwischen 50 km² und 360 km² ein:

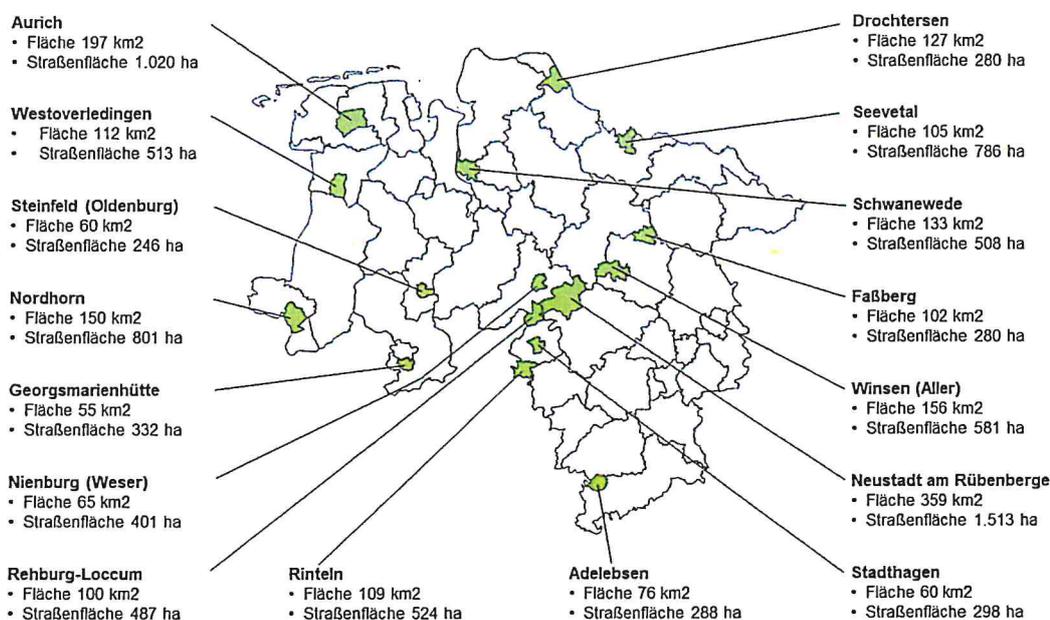


Abb. 2: In die Prüfung einbezogene Kommunen; Straßenflächen einschließlich Landes- und Bundesstraßen, Quellen: www.statistikportal.de, Gemeindeverzeichnis-Online, Stand 31.12.2017; eigene Darstellung

Alle Kommunen in Niedersachsen haben seit dem 01.01.2012 ihr Haushalts- und Rechnungswesen im Rechnungsstil der doppelten Buchführung zu führen. Die 16 ausgewählten Kommunen stellten ihr Haushalts- und Rechnungswesen bereits vorzeitig in den Jahren 2007 bis 2011 um. In allen 16 Kommunen lagen im ersten Halbjahr 2018 zum Zeitpunkt der einzelnen örtlichen Erhebungen die erste Eröffnungsbilanz und zumindest die Jahresabschlüsse bis zum 31.12.2015 vor. Ihre örtlichen Erhebungen führte die überörtliche Kommunalprüfung in den Monaten Februar bis Mai 2018 durch.

3 Bilanzierung des Straßenvermögens

3.1 Rechtliche Grundlagen

Wesentliche rechtliche Grundlagen⁴ für die Bilanzierung des Straßenvermögens sind

- das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (im Folgenden: NKomVG), insbesondere §§ 110 bis 129, 153 bis 156 und 178 NKomVG,
- die Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (im Folgenden: KomHKVO) und
- der Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport mit Mustern gemäß § 178 Abs. 3 NKomVG und einer Abschreibungstabelle gemäß § 49 Abs. 2 KomHKVO (im Folgenden: Ausführungserlass zur KomHKVO).

Darüber hinaus sind die vom Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport veröffentlichten Hinweise, insbesondere

- zu Fragen der Inventur, zur Inventurvereinfachung im Rahmen der ersten Eröffnungsbilanz und zu Bewertungsfragen und
- der AG „Umsetzung Doppik“ zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, sowie

die Bekanntmachungen des Landesamtes für Statistik Niedersachsen zur kommunalen Doppik über

- den verbindlichen Kontenrahmen (im Folgenden: Kontenrahmen) und
- die verbindlichen Zuordnungsvorschriften zum Kontenrahmen in Niedersachsen (im Folgenden: Zuordnungsvorschriften zum Kontenrahmen),

die die gesetzlichen Vorschriften im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auslegen und konkretisieren, zu berücksichtigen.

⁴ Die Prüfungsmittelung bezieht sich regelmäßig auf die aktuell geltende Regelung. Falls im Prüfungszeitraum eine abweichende Regelung galt, wird diese nur zitiert, wenn sie von der jeweils aktuell geltenden Fassung inhaltlich abweicht.

3.2 Ansatz

3.2.1 Grundsatz der Vollständigkeit

Die Kommunen haben im Jahresabschluss ihre Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens vollständig anzusetzen (Grundsatz der Vollständigkeit, § 128 Abs. 1 NKomVG, § 44 Abs. 1 KomHKVO).

Unterhalb des Postens Infrastrukturvermögen (§ 55 Abs. 2 Nr. 2.3 KomHKVO) haben die Kommunen sämtliche Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen zu erfassen, die sich in ihrem wirtschaftlichen Eigentum befinden (§ 39 Abs. 1 KomHKVO).

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte im Rahmen ihrer stichprobenartigen Prüfung fest, dass zwei Kommunen, die Stadt Stadthagen und der Flecken Adelebsen, ihre an überörtlichen Straßen gelegenen, aber in ihrem wirtschaftlichen Eigentum befindlichen Geh- und Radwege nicht angesetzt hatten.

Um in ihren Jahresabschlüssen ein vollständiges, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild ihrer Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu zeichnen, haben die Stadt Stadthagen und der Flecken Adelebsen diese Geh- und Radwege unterhalb des Postens Infrastrukturvermögen anzusetzen und zu bewerten.

Der Grundsatz der Vollständigkeit, ein Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung, lässt nach herrschender Meinung ein vollständiges Weglassen noch vorhandener Vermögensgegenstände nicht zu, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.⁵

Aus dem Vollständigkeitsgebot wird abgeleitet, Vermögensgegenstände auf einen Erinnerungswert von 1 € abzuschreiben. Ein Erinnerungswert von 1 € entsteht, wenn ein Vermögensgegenstand über seine planmäßige wirtschaftliche Nutzungsdauer vollständig mit Ausnahme eines Restbetrags von 1 € abgeschrieben ist, aber weiterhin von der Kommune genutzt wird.

⁵ Vgl. zum Beispiel das Verbot der Bilanzierung nicht entgeltlich erworbener immaterieller Vermögensgegenstände (§ 44 Abs. 3 KomHKVO).

Um im Zuge der Einführung der Doppik den Aufwand bei der Ersterfassung kommunaler Vermögensgegenstände zu reduzieren, hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport folgenden Hinweis für die Erfassung und Bewertung von Straßen gegeben: Straßen, die bereits vollständig abgeschrieben sind, werden in der Bilanz nicht abgebildet. Sie können direkt in der Anlagenübersicht mit 1 € angesetzt werden, auf eine Erfassung kann in diesem Fall verzichtet werden.^{6,7}

Die Städte Aurich, Georgsmarienhütte, Rinteln und Stadthagen sowie die Gemeinde Seevetal setzten ihre zum Zeitpunkt der Aufstellung der ersten Eröffnungsbilanz bereits als vollständig abgeschrieben geltenden Straßen nicht in der Bilanz und in der Anlagenübersicht mit einem Erinnerungswert von 1 € an. Damit verstießen sie gegen den Grundsatz der Vollständigkeit.

Nach dem nicht ausdrücklich normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Wesentlichkeit soll der Informationswert für die Jahresabschlussadressaten in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen, der benötigt wird, um die Informationen bereit zu stellen.⁸ Fraglich ist, was ein angemessenes Verhältnis zwischen Informationswert und Aufwand für die Anpassung ist.

Bei einer Erfassung der Erinnerungsbuchwerte ist davon auszugehen, dass die Jahresabschlüsse dieser fünf Kommunen kein anderes Bild der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zeichnen als bisher.

⁶ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hinweise zu Fragen der Inventur, zur Inventureinführung im Rahmen der ersten Eröffnungsbilanz und zu Bewertungsfragen, Stand 04.11.2009, Ziff. 1.4.

⁷ Der Hinweis ist insoweit irreführend, da sowohl in der Bilanz als auch in der Anlagenübersicht ein Erinnerungsposten anzusetzen ist. Die in der Bilanz und in der Anlagenübersicht ausgewiesenen Buchwerte müssen miteinander abstimbar sein, sodass bei einem Ansatz eines Erinnerungspostens von 1 € in der Bilanz stets auch ein korrespondierender Erinnerungsposten in der Anlagenübersicht angesetzt werden muss und umgekehrt.

⁸ Vgl. Grommas, Dieter, § 36 KomHKVO, in Lasar, Andreas u. a., Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Kommentar, 4. Auflage, Dresden, 2017, S. 666 und 693 ff.

Die vorstehend genannten fünf Kommunen haben deshalb abzuwägen, ob der Aufwand einer nachträglichen Erfassung von Erinnerungswerten in einem angemessenen Verhältnis zum Mehrwert an Informationen steht.

Die Stadt Rinteln teilte in diesem Zusammenhang in ihrer Stellungnahme vom 15.05.2019 mit, dass sie noch 2018 alle zum Zeitpunkt der Umstellung auf die Doppik bereits abgeschriebenen Straßen nacherfasst habe.

3.2.2 Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung

3.2.2.1 Allgemeine Feststellungen

Die Vermögensgegenstände des Straßenvermögens sind zum Abschlussstichtag grundsätzlich einzeln zu bewerten (Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung, § 46 Abs. 3 KomHKVO). Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung sind insbesondere die Festbewertung, die Gruppenbewertung und die Anwendung von Verbrauchs- und Veräußerungsfolgeverfahren (§ 48 KomHKVO).

Der Grundsatz bestimmt, dass jeder wesentliche Vermögensgegenstand gesondert anzusetzen und zu bewerten ist. Der Grundsatz fordert, einzelne Vermögensgegenstände gegeneinander abzugrenzen und zu entscheiden, ob Gegenstände selbstständig anzusetzen und zu bewerten sind oder ob sie mit anderen Vermögensgegenständen eine Ansatz- und Bewertungseinheit bilden. Die Abgrenzung hat nach geeigneten Kriterien, wie ein zwischen den einzelnen zu erfassenden Objekten bestehender betrieblicher Nutzungs- und Funktionszusammenhang, zu erfolgen.⁹

⁹ Vgl. Lasar, Andreas, § 46 KomHKVO, in Lasar, Andreas u. a., Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Kommentar, 4. Auflage, Dresden, 2017, S. 761.

Das Straßenvermögen lässt sich in eine Vielzahl von zu erfassenden Objekten aufgliedern, wie nachstehende Abbildung beispielhaft verdeutlicht:

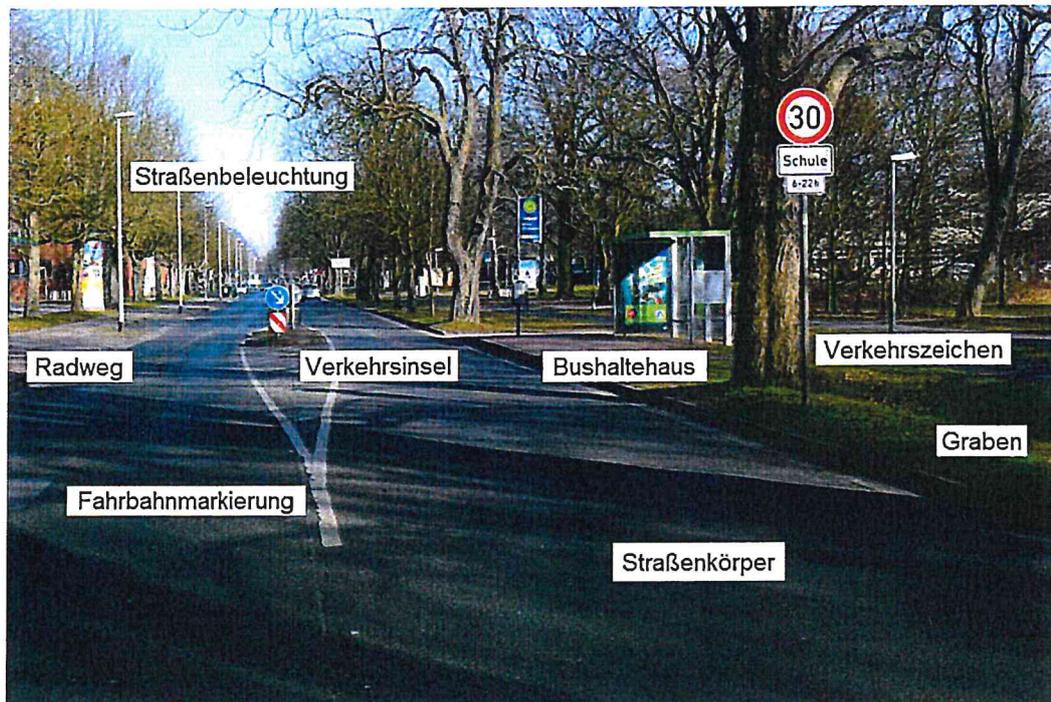


Abb. 3: Erfassungsobjekte des Straßenvermögens; Bild: Überörtliche Kommunalprüfung, Straße in Hannover

Während bei Straßenkörper, Gräben und Fahrbahnmarkierungen regelmäßig ein betrieblicher Nutzungs- und Funktionszusammenhang und damit ein einheitlicher Vermögensgegenstand „Straße“ anzunehmen ist, erscheint es ausgehend von den Zuordnungsvorschriften zum Kontenrahmen und der Anlage 19 zum Ausführungserlass zur KomHKVO (Abschreibungstabelle) geboten, einzeln nutzbare und funktionsfähige Vermögensgegenstände regelmäßig getrennt voneinander anzusetzen und zu bewerten. Beispiele hierfür sind Bushalteshäuser sowie Straßenschilder und -beleuchtungen.

Aufgrund der Vielzahl der einzeln zu erfassenden Vermögensgegenstände stellte die Bilanzierung des Straßenvermögens alle Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Mit den Städten Aurich, Rehburg-Loccum und Rinteln, den Gemeinden Faßberg, Steinfeld (Oldenburg) und Winsen (Aller) sowie dem Flecken Adelsborn maßen sieben der 16 Kommunen im Rahmen der Erstabibilanzierung ihren Straßenschildern oder -beleuchtungen nur eine untergeordnete Bedeutung bei. Sie setzten ihre Schilder und Beleuchtungen zusammen mit den jeweiligen Straßen, Wegen und Plätzen als einen Vermögensgegenstand an.

Die überörtliche Kommunalprüfung hält es aus Gründen der Objektivierung und Vergleichbarkeit für geboten, Straßenschilder und -beleuchtungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Kommune einzeln nutzbar und funktionsfähig sind und die keine geringwertigen Vermögensgegenstände¹⁰ darstellen, einzeln anzusetzen. Eine Einbeziehung von Straßenschildern und -beleuchtungen hält die überörtliche Kommunalprüfung vor allem dann für problematisch, wenn einzelne Erfassungsobjekte mit unterschiedlichen Nutzungsdauern zu einem Vermögensgegenstand „Straße“ zusammengefasst werden, beispielsweise eine Betonstraße (Nutzungsdauer 50 Jahre) mit ihrer Beschilderung (Verkehrs- und sonstige Hinweisschilder: Nutzungsdauer 18 Jahre, Straßenschilder: Nutzungsdauer 25 Jahre).¹¹ Fasst eine Kommune einzelne Objekte des Straßenvermögens mit unterschiedlicher Nutzungsdauer zu einem Vermögensgegenstand (Bewertungseinheit) zusammen, bestimmt stets das Objekt mit der geringsten Nutzungsdauer die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands, da am Ende dieser Nutzungsdauer eine Nutzung des Vermögensgegenstands mit den noch verbleibenden Objekten wegen deren Zusammengehörigkeit nicht mehr gegeben ist.¹² Infolgedessen ist es erforderlich, die Chancen und Risiken jedes einzelnen Vermögensgegenstands für sich zu beurteilen und die Bewertung nach den individuellen Gegebenheiten auszurichten.

Soweit die oben genannten sieben Kommunen nach der Erstellung der ersten Eröffnungsbilanz nicht dazu übergegangen sind, neu zugegangene Straßenschilder oder -beleuchtungen separat anzusetzen, und soweit es sich bei diesen Schildern und Beleuchtungen nicht um geringwertige Vermögensgegenstände handelt, hält es die überörtliche Kommunalprüfung für geboten, dass diese Kommunen ihre Bilanzierungspraxis überprüfen und neu zugehende Schilder und Beleuchtungen als eigenständige Vermögensgegenstände bilanzieren.

¹⁰ Vgl. § 47 Abs. 5 KomHKVO.

¹¹ Vgl. Ausführungserlass zur KomHKVO, Anlage 19, Abschreibungstabelle und Konten in der Kommunalverwaltung, Stand 29.05.2017.

¹² Vgl. auch Vgl. Lasar, Andreas, § 47 KomHKVO, in Lasar, Andreas u. a., Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Kommentar, 4. Auflage, Dresden, 2017, S. 784.

Keine Kommune nutzte im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2015 die Möglichkeit, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf Bewertungsvereinfachungsverfahren zuzugreifen und beispielsweise für Straßenschilder nach § 48 Abs. 1 KomHKVO Festwerte zu bilden. Nach heutiger Rechtslage dürfte allerdings in der Praxis die Bewertung von Straßenschildern zu Festwerten keine nennenswerte Bedeutung mehr haben. Die Wertgrenze, bis zu der bewegliche, selbstständig nutzbare und der Abnutzung unterliegende Vermögensgegenstände (geringwertige Vermögensgegenstände) im Jahr der Anschaffung direkt als Aufwand zu berücksichtigen sind, ist mit Inkrafttreten der KomHKVO 2017 von 150 € ohne Umsatzsteuer auf 1.000 € ohne Umsatzsteuer angehoben worden (§ 47 Abs. 5 KomHKVO). Eine cursorische Durchsicht von Buchungsbelegen zeigte, dass derzeit die Anschaffungskosten von Straßenschildern regelmäßig unterhalb der Wertgrenze von 1.000 € ohne Umsatzsteuer liegen.

3.2.2.2 Besonderheiten

In der Praxis zeigt sich vor allem bei längeren Straßen, dass sich der Zustand einzelner Straßenabschnitte stark voneinander unterscheiden kann und dass Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen regelmäßig nicht die gesamte Straße, sondern häufig einzelne Straßenabschnitte betreffen.

Die geprüften Kommunen teilten ihr Straßennetz nach unterschiedlichen Modellen in Abschnitte ein. Während einige Kommunen Abschnitte nach Straßenzügen, nach Art der Oberflächenbefestigung, nach Änderung der Breite im Straßenverlauf oder nach dem Straßenzustand bildeten, bauten andere Kommunen Netzknottensysteme (Knoten-Kanten-Modelle) auf. Bei den Netzknottensystemen kamen sowohl das einfache Netzknottensystem als auch das kombinierte Netzknottensystem mit freier Abschnittsbildung zur Anwendung, wie folgende Abbil-

dung beispielhaft zeigt:

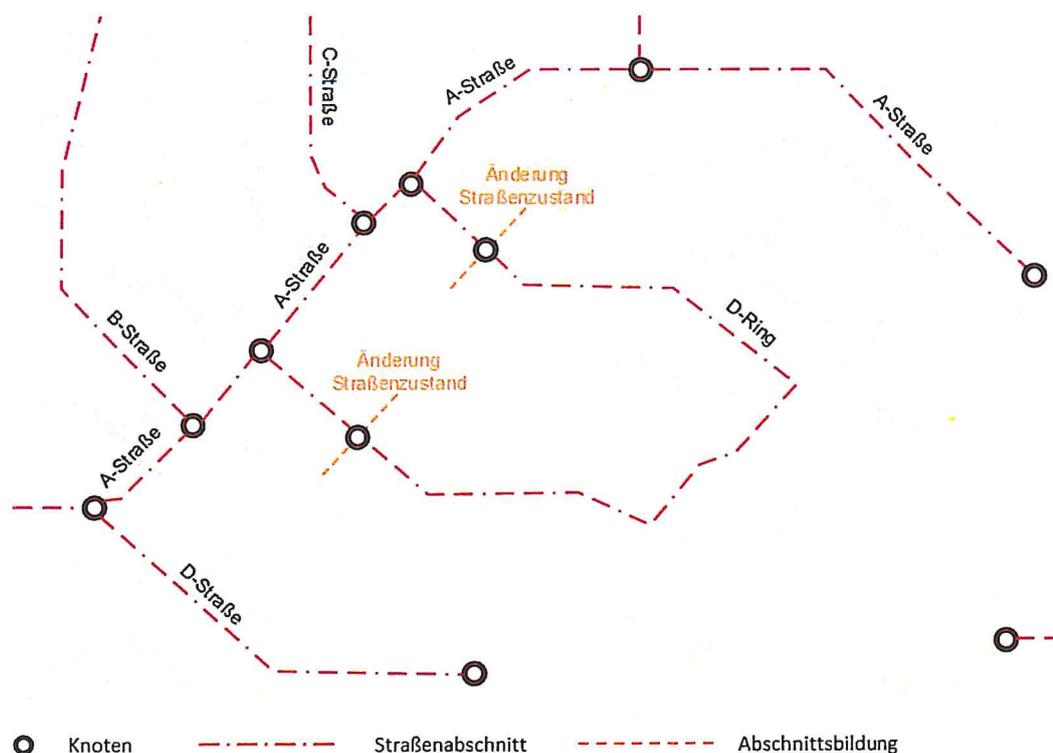


Abb. 4: Einfaches Netzknottensystem und kombiniertes Netzknottensystem mit freier Abschnittsbildung (hier: Änderung des Straßenzustands); eigene Darstellung

Das Netzknottensystem legt fest, dass ein einzeln abzugrenzender Vermögensgegenstand an einem Verkehrsknotenpunkt, wie einer Kreuzung oder einer Einmündung, beginnt und am nächsten Verkehrsknotenpunkt endet. Beim kombinierten Netzknottensystem mit freier Abschnittsbildung orientiert sich die Abschnittsbildung zusätzlich an frei wählbaren Vorgaben, beispielsweise am Straßenzustand, die zu der Einteilung nach Verkehrsknotenpunkten hinzutritt.

Bezüglich des Ansatzes und der Bewertung von Straßen wird neben einer abschnittsweisen Bilanzierung vereinzelt auch eine komponentenweise Bilanzierung diskutiert.¹³ Eine Straße besteht aus mehreren Komponenten, wie Trag- und

¹³ Vgl. beispielsweise Marettke, Christian/ Dörschell, Andreas, Hellenbrand, Andreas, Kommunales Vermögen richtig bewerten, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, München 2006, S. 165; Marettke, Christian/Blöbaum, Michael, Bilanzierung von öffentlichen Straßen, in WPg, 2017, S. 143.

Deckschichten, die unterschiedliche Nutzungsdauern haben:

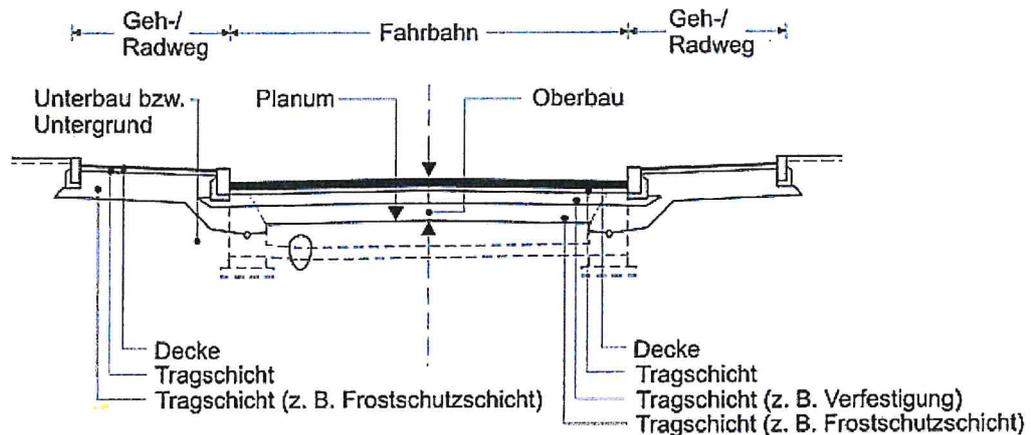


Abb. 5: Typische Komponenten einer Straße in geschlossener Ortslage;
Quelle: Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen
(RStO), Ausgabe 2012 des FGSV (Nr. 499)

Einen komponentenweisen Bilanzierungsansatz verfolgte keine Kommune.

Ein Aufsplitten des Straßenkörpers in zwei Vermögensgegenstände sah die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen ihrer stichprobenweisen Prüfung lediglich in einem „Sonderfall“: Der Flecken Adelebsen errichtete eine Baustraße, aktivierte sie und begann nach ihrer „Fertigstellung“ mit dem Abschreibungsprozess. Die Oberfläche der Baustraße befestigte der Flecken 17 Jahre später. Die Aufwendungen für die Befestigung aktivierte der Flecken als einen weiteren eigenständigen Vermögensgegenstand und schrieb ihn separat ab.

Angesichts eines Zeitraums von 17 Jahren bis zur endgültigen Befestigung der Oberfläche ist fraglich, ob die Straße bereits mit der Errichtung der Baustraße oder ob sie erst mit der Befestigung der Oberfläche fertiggestellt worden ist.

Ungeachtet dessen vermag die überörtliche Kommunalprüfung gegenwärtig keine Notwendigkeit erkennen, kommunale Straßen komponentenweise zu bilanzieren.¹⁴ Wie die Prüfung zeigt, verfolgte keine der 16 Kommunen diesen Gedanken. Angesichts erheblicher Mehraufwendungen bei einer komponentenweisen Bilanzierung, der gegenüber Bundes- und Landstraßen geringeren Bedeutung der verkehrsabhängigen Bewirtschaftung von Deckschichten und des Verlusts der Straße

¹⁴ So auch Lauxtermann, Ralf, § 55 KomHKVO, Kommentar Praxis der Kommunalverwaltung, B 9 a Nds, November 2017, S. 10.

als Bewertungseinheit dürften nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung bei einer komponentenweisen Abschreibung Aufwand und Informationswert in keinem angemessenen Verhältnis mehr stehen.

In dem hier skizzierten „Sonderfall“ wäre es aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung zweckgerechter gewesen, die Straße unter „Anlagen im Bau“ anzusetzen, erst nach dem Aufbringen der Oberflächenbefestigung als fertiggestellt anzusehen und ab diesem Zeitpunkt mit dem Abschreibungslauf zu beginnen. Da offensichtlich der Flecken Adelebsen die Straße bereits vorher als fertiggestellt ansah, wäre es hier auch denkbar gewesen, in der Befestigung nachträgliche Herstellungswerte zu sehen. Mit der Oberflächenbefestigung der Straße dürfte sich die Straße über ihren bisherigen Zustand hinaus wesentlich verbessert haben, da infolge der Befestigung sich die Nutzungsdauer deutlich verlängert haben dürfte. Ein komponentenweiser Ansatz erscheint hingegen nicht zweckgerecht.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt vor diesem Hintergrund, einzelne Vermögensgegenstände, wie hier Baustraßen, so voneinander abzugrenzen, dass Zugänge auch in späteren Jahren eindeutig zugeordnet werden können.

3.3 Bewertung

3.3.1 Abgrenzung von Anschaffungs- und Herstellungswerten zu Erhaltungsaufwendungen

Die Vermögensgegenstände des Straßenvermögens sind mit ihren Anschaffungs- und Herstellungswerten zu bewerten.

Anschaffungswerte sind gemäß § 47 Abs. 2 KomHKVO alle Geldbeträge oder geldwerten Leistungen, die aufgewendet werden, um

- einen Vermögensgegenstand zu erwerben und
- ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen,
- soweit die Geldbeträge oder geldwerten Leistungen dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können.

Herstellungswerte sind gemäß § 47 Abs. 3 KomHKVO diejenigen Aufwendungen, die

- für die Herstellung eines Vermögensgegenstands,
- seine Erweiterung oder
- für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen.

Die meisten der geprüften Kommunen sahen in der Erneuerung einer Deckschicht stets eine Instandhaltungsmaßnahme und buchten die Ausgaben für diese Maßnahme generell als Erhaltungsaufwand. Sie untersuchten nicht, ob diese Maßnahme zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer der Straße führte und wenn ja, in welchem Umfang dies der Fall war.

Die Deckschicht gehört zum Straßenkörper (vgl. Abb. 3: Erfassungsobjekte des Straßenvermögens und Abb. 5: Typische Komponenten einer Straße in geschlossener Ortslage). Kein Herstellungswert, sondern Erhaltungsaufwand liegt vor, wenn die Deckschichterneuerung zu keiner über den ursprünglichen Zustand hinausgehenden wesentlichen Verbesserung der Straße führt (§ 47 Abs. 3 KomHKVO). Führt eine Erneuerung einer Deckschicht zu einer Nutzungsdauer-Verlängerung, ist nach den Hinweisen der AG Umsetzung Doppik eine über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung anzunehmen und es liegen nachträgliche Herstellungswerte vor.¹⁵ Wann ihrer Auffassung nach eine Nutzungsdauerverlängerung als wesentliche Verbesserung anzusehen ist, führt die AG Umsetzung Doppik nicht aus. In einer Kommentierung zur KomHKVO wird eine Verbesserung als wesentlich angesehen, wenn sich die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands um mehr als 25 % verlängert.¹⁶

3.3.2 Abschreibungen

Die Anschaffungs- oder Herstellungswerte von Vermögensgegenständen des Straßenvermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind um planmäßige Ab-

¹⁵ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hinweise der AG Umsetzung Doppik zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Schlagwort Erneuerung der Verschleißdecken von Straßen.

¹⁶ Vgl. hierzu Horstmann, Johann, in Kommentar Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, November 2017, KomHKVO – Kommentar zu § 47 Abs. 3, Ziff. 4.2.3, S. 13.

schreibungen zu vermindern. Die Abschreibungen haben grundsätzlich in gleichen Jahresraten (lineare Abschreibung) über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zu erfolgen (§ 124 Abs. 4 NKomVG, § 49 Abs. 1 KomHKVO).

Das Ministerium für Inneres und Sport hat für die Bestimmung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer mit Anlage 19 zum Ausführungserlass zur KomHKVO eine Abschreibungstabelle verbindlich vorgegeben, wonach den Vermögensgegenständen des Straßenvermögens (Kontenart 035) folgende Nutzungsdauern beizulegen sind:

Vermögensgegenstand	Nutzungsdauer	Abschreibungssatz
	Jahre	%
Straßen aus Beton	50	2,0
Wege und Plätze aus Beton	50	2,0
Lärmschutzwände	40	2,5
Straßenleitplanken	30	3,3
Straßen aus Verbundsteinpflaster	25	4,0
Straßen mit schwerer Packlage	25	4,0
Straßen, bituminös	25	4,0
Straßenbeleuchtung	25	4,0
Straßenschilder	25	4,0
Wege und Plätze aus Verbundsteinpflaster	25	4,0
Wege und Plätze mit schwerer Packlage	25	4,0
Wege und Plätze, bituminös	25	4,0
Parkplätze (mit Packlage)	19	5,3
Lichtsignalanlagen	18	5,6
Parkuhren	18	5,6
Schilder (Verkehrs- u. sonstige Hinweisschild)	18	5,6
Signalanlagen	18	5,6
Straßen ohne schwere Packlage	18	5,6
Tank- und Waschplatz	18	5,6
Verkehrinseln	18	5,6
Wege und Plätze (wassergebunden)	18	5,6
Wege und Plätze ohne schwere Packlage	18	5,6
Parkleitsystem	13	7,7
Parkscheinautomat	13	7,7
Pflastersteinwege	13	7,7
Plattenwege	13	7,7
Verkehrsrechner (Verkehrsleitsystem)	13	7,7
Parkplätze (in Kies, Schotter, Schlacken)	9	11,1
Poller (Straßenverkehr)	9	11,1

Abb. 6: Auszug aus der Abschreibungstabelle für Vermögensgegenstände des Straßenvermögens (Kontenart 035) gemäß Anlage 19 zum Ausführungserlass der KomHKVO, absteigend nach der Nutzungsdauer sortiert; eigene Darstellung

Die Abschreibungstabelle gibt beispielsweise für die Posten bituminöse Straßen und Straßen aus Verbundsteinpflaster, die innerhalb der Kontenart 035 mit die größten Posten bilden, eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von 25 Jahren vor. Nur mit einer Begründung, die im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben

ist, kann der Abschreibungsermittlung eine andere Nutzungsdauer zugrunde gelegt werden (§ 49 Abs. 2 KomHKVO).

Bituminöse Straßen schrieben 15 der 16 Kommunen entsprechend der Abschreibungstabelle über eine Nutzungsdauer von 25 Jahren ab. Die überwiegende Zahl dieser Kommunen erklärte, dass sie die vom Ministerium für Inneres und Sport angegebene Nutzungsdauer von 25 Jahren übernommen haben, ohne eine Abweichung in Betracht zu ziehen.

Lediglich die Stadt Rinteln wich für ihre Straßen von der Abschreibungstabelle ab. Für gepflasterte Straßen, deren Oberflächen nach Beobachtung der Stadt Rinteln einem höheren Verschleiß unterliegen, unterstellte sie regelmäßig eine Nutzungsdauer von 35 Jahren. Für ihre übrigen Straßen, wie bituminöse Straßen, nahm sie regelmäßig eine Nutzungsdauer von 50 Jahren an. Sie begründete dies im Anhang zu ihrem Jahresabschluss mit Erfahrungswerten, wonach bei regelmäßiger Wartung zahlreiche Straßen innerhalb der ersten 50 Jahre nach Fertigstellung nicht grundsaniert werden mussten.¹⁷

Nicht nur die Stadt Rinteln, sondern auch die übrigen Kommunen wiesen ausweislich ihrer Anlagenbuchhaltungen eine Vielzahl von bituminösen Straßen und Straßen aus Verbundsteinpflaster aus den 1970er und 1980er Jahren in ihren Jahresabschlüssen aus, ohne dass für alle diese Straßen eine unmittelbare Erneuerungsnotwendigkeit bestand. Nach Ende der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren standen diese Straßen nur noch mit einem Erinnerungswert von 1 € in ihren Büchern, obwohl die Mehrzahl dieser Straßen auch ohne Erneuerung noch länger nutzbar sein dürfte.

Offenkundig scheint bei Ansatz einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren für bituminöse Straßen und Straßen aus Verbundsteinpflaster im Durchschnitt bei entsprechender Wartung und Instandhaltung die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer gemäß Abschreibungstabelle kürzer zu sein als die tatsächliche Nutzungsdauer. Infolgedessen scheint der buchhalterische Wertverzehr höher als der tatsächliche Wertverzehr zu sein.

Hohe Abschreibungen auf das Straßenvermögen belasten die Ergebnisrechnungen und erschweren den Haushaltsausgleich (§ 110 Abs. 4 NKomVG). Die

¹⁷ Vgl. beispielhaft Stadt Rinteln, Jahresabschluss der Stadt Rinteln zum 31.12.2015, S. 9.

überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb den Kommunen für sich zu überprüfen – so wie es die Stadt Rinteln getan hat –, ob aufgrund eigener Erfahrungswerte eine längere Nutzungsdauer für bituminöse Straßen und Straßen aus Verbundsteinpflaster nachgewiesen werden kann und gegebenenfalls ihre Abschreibungsstrategie zu überdenken.

Darüber hinaus regt die überörtliche Kommunalprüfung an, dass das Ministerium für Inneres und Sport die in der Abschreibungstabelle angesetzten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern für Straßen einer Überprüfung unterzieht. Im Rahmen einer Überprüfung wäre zu überlegen, ob die in der Tabelle vorgegebenen betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern anzupassen sind. Ergänzend zu den aus dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnissen zeigt eine auf Basis einer Internetrecherche erstellte Übersicht über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Straßen (ohne Betonstraßen) und Wegen anderer bundesdeutscher Flächenländern, dass im Vergleich zu Niedersachsen eine größere Zahl von Bundesländern längere Nutzungsdauern annehmen:

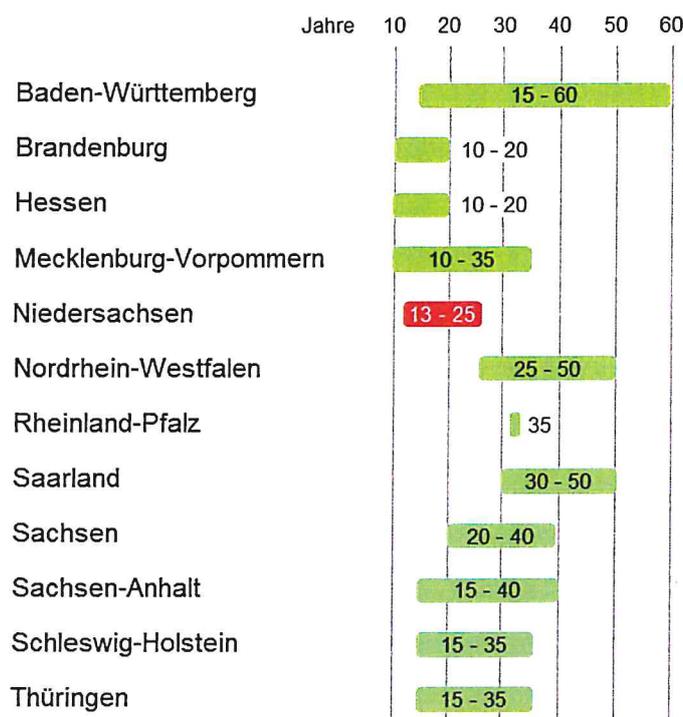


Abb. 7: Übersicht betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Straßen und Wegen (ohne Straßen aus Beton) in einzelnen bundesdeutschen Flächenländern; eigene Recherche

Die überörtliche Kommunalprüfung regt im Rahmen einer etwaigen Überprüfung zusätzlich an, die Abschreibungstabelle um Zweifelsfragen der Praxis zu bereinigen und ihre Übersichtlichkeit zu verbessern.

Beispielsweise lässt sich der Abschreibungstabelle nicht entnehmen, ob ein Verkehrsschild dem Posten „Schilder (Verkehrs- und sonstige Hinweisschilder)“ mit einer Nutzungsdauer von 18 Jahren oder dem Posten „Straßenschilder“ mit einer Nutzungsdauer von 25 Jahren zuzuordnen ist. Ähnlich schwer lässt sich nachvollziehen, warum Straßenbeleuchtungen innerhalb der Kontenart 071 unterhalb des Postens „Beleuchtung, Straßen- beziehungsweise Außen-“ eine Nutzungsdauer von 18 Jahren beigemessen wird und innerhalb der Kontenart 035 unterhalb des Postens „Straßenbeleuchtung“ eine Nutzungsdauer von 25 Jahren. Zu einer besseren Übersichtlichkeit könnte beitragen, wenn die Abschreibungstabelle um Posten wie „Straße mit schwerer Packlage“ bereinigt wird. Hierbei handelt es sich um eine nicht mehr den anerkannten Regeln der Technik entsprechende Bauweise. Straßen in dieser Bauweise dürften regelmäßig vollständig abgeschrieben sein.

3.4 Ausweis

Die Kommunen haben auf der Aktivseite ihrer Bilanz ihr immaterielles Vermögen, ihr Sachvermögen, ihr Finanzvermögen und ihre liquiden Mittel getrennt auszuweisen (§ 124 Abs. 4 NKomVG).

Sie haben ihr Vermögen hinreichend aufzugliedern. Das Sachvermögen haben sie wie folgt aufzugliedern (§ 55 Abs. 2 KomHKVO, Anlage 14 des Ausführungserlasses zur KomHKVO):

- Unbebaute Grundstücke; grundstücksgleiche Rechte an unbebauten Grundstücken,
- Bebaute Grundstücke; grundstücksgleiche Rechte an bebauten Grundstücken,
- Infrastrukturvermögen,
- Bauten auf fremden Grundstücken,
- Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler,
- Maschinen, technische Anlagen; Fahrzeuge,
- Betriebs- und Geschäftsausstattung; Pflanzen, Tiere,
- Vorräte und
- Geleistete Anzahlungen; Anlagen im Bau.

Unter dem Bilanzposten Infrastrukturvermögen werden alle Vermögensgegenstände ausgewiesen, die nach ihrer Bauweise und ihrer Funktion ausschließlich der öffentlichen Infrastruktur zu dienen bestimmt sind.¹⁸

Straßen, Wege und Plätze sind dem Bilanzposten Infrastrukturvermögen zuzuordnen.

Technische Anlagen, wie Verkehrslenkungsanlagen, die mit den Straßen, Wegen und Plätzen verbunden sind, sind nicht dem Posten Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge, sondern ebenfalls dem Posten Infrastrukturvermögen zuzuordnen. Verkehrslenkungsanlagen sind insbesondere zur Verkehrsführung und -steuerung eingesetzte Lichtsignalanlagen, Verkehrs- und Parkleitsysteme sowie Verkehrsrechenanlagen.

Im Rahmen ihrer stichprobenartigen Prüfung stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass bei Straßen, Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen auf fremden Grundstücken Unsicherheit bestand, ob diese der Kontenart 035 Straße, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen oder der Kontenart 041 Bauten auf fremden Grund und Boden zuzuordnen sind.

Beispielsweise wiesen die Stadt Rehburg-Loccum, die Gemeinden Schwane-wede und Winsen (Aller) sowie der Flecken Adelebsen einzelne auf fremden Grundstücken befindliche Geh- und Radwege beziehungsweise Parkbuchten nicht unter dem Posten Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen (Kontenart 035), sondern unter dem Posten Bauten auf fremden Grund und Boden (Kontenart 041) aus.

Bei der Zuordnung zu Kontenart 035 oder 041 ist regelmäßig darauf abzustellen, ob der einzelne Vermögensgegenstand aufgrund eines dinglichen Rechts oder aufgrund eines schuldrechtlichen Vertrages auf fremden Grund und Boden errichtet worden ist. Aufgrund eines dinglichen Rechts errichtete Vermögensgegenstände des Straßenvermögens sind regelmäßig der Kontenart 035, aufgrund eines schuldrechtlichen Vertrages errichtete Vermögensgegenstände regelmäßig der Kontenart 041 zuzuordnen.¹⁹

¹⁸ So beispielsweise Gremium nach § 49a HGrG, Standards für die staatliche doppelte Buchführung, 2016, S. 29, und KGSt, Arbeitshilfen für die Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse, Band 1, 2009.

¹⁹ Vgl. Lauxtermann, Ralf, § 55 KomHKVO, Kommentar Praxis der Kommunalverwaltung, B 9 a Nds, November 2017, S. 11.

4 Kennzahlenanalyse des Straßenvermögens

4.1 Straßenvermögensquote

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte mit Hilfe ausgewählter Jahresabschlusskennzahlen, wie sich in den Jahren 2012 bis 2015 in den 16 Kommunen das kommunale Straßenvermögen entwickelte.

Das Straßenvermögen der 16 Kommunen ist erheblich. Die 16 Kommunen wiesen ausweislich ihrer Jahresabschlüsse zum 31.12.2015 ein Straßenvermögen von insgesamt 256,8 Mio. € aus. Bei einer Bilanzsumme aller Kommunen von insgesamt 2.083,8 Mio. € betrug der Anteil des Straßenvermögens am kommunalen Vermögen zum Bilanzstichtag 2015 12,3 %, wie sich der folgenden Abbildung entnehmen lässt:

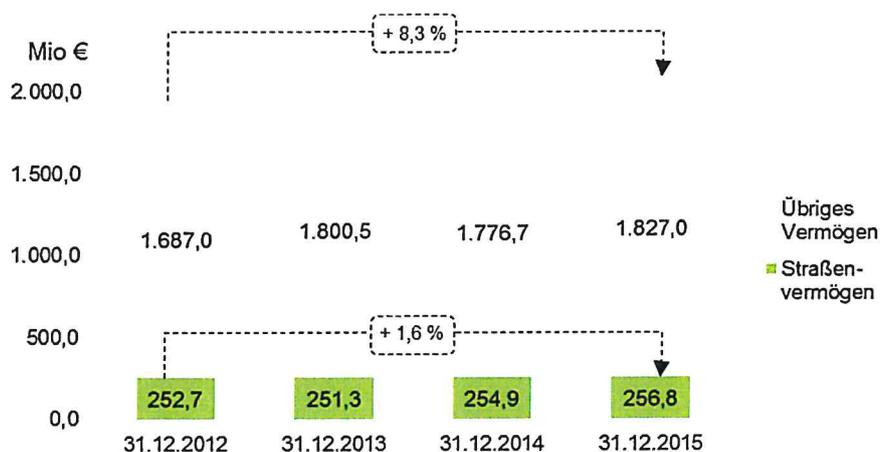


Abb. 8: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme absolut; eigene Darstellung

Insgesamt überwogen im Vergleichszeitraum die Zugänge die Abgänge und Abschreibungen. Zwar ging das Straßenvermögen zum 31.12.2013 im Vergleich zum 31.12.2012 um 1,4 Mio. € auf 251,3 Mio. € zurück. Zum 31.12.2014 und 31.12.2015 stieg hingegen das Straßenvermögen infolge einer höheren Investitionstätigkeit um 3,6 Mio. € beziehungsweise um 1,9 Mio. € auf 256,8 Mio. € zum 31.12.2015.

Die 16 Kommunen investierten in den Jahren 2012 bis 2015 in den übrigen Bereichen deutlich mehr als im Bereich des Straßenvermögens. Während sich das Straßenvermögen im Vergleichszeitraum lediglich um 1,6 % erhöhte, wuchs das übrige Vermögen im selben Zeitraum von 1.687,0 Mio. € zum 31.12.2012 um 8,3 % auf 1.827,0 Mio. € zum 31.12.2015. Infolge deutlich höherer Investitionen in den anderen Bereichen ging die Straßenvermögensquote, d. h. der Anteil des Straßenvermögens am Gesamtvermögen, zum 31.12.2015 im Vergleich zum 31.12.2012 um 0,7 %-Punkte zurück, wie folgende Abbildung zeigt:

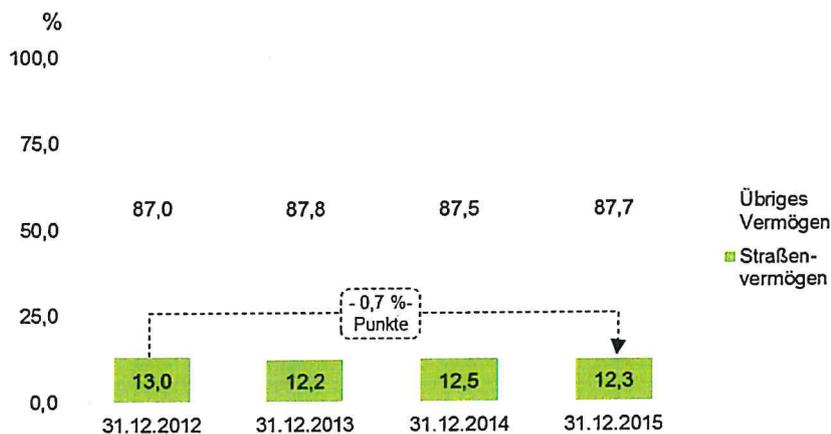


Abb. 9: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme absolut; eigene Darstellung

Aufgegliedert auf die 16 Kommunen veränderte sich die Straßenvermögensquote zum 31.12.2015 gegenüber dem 31.12.2012 wie folgt:

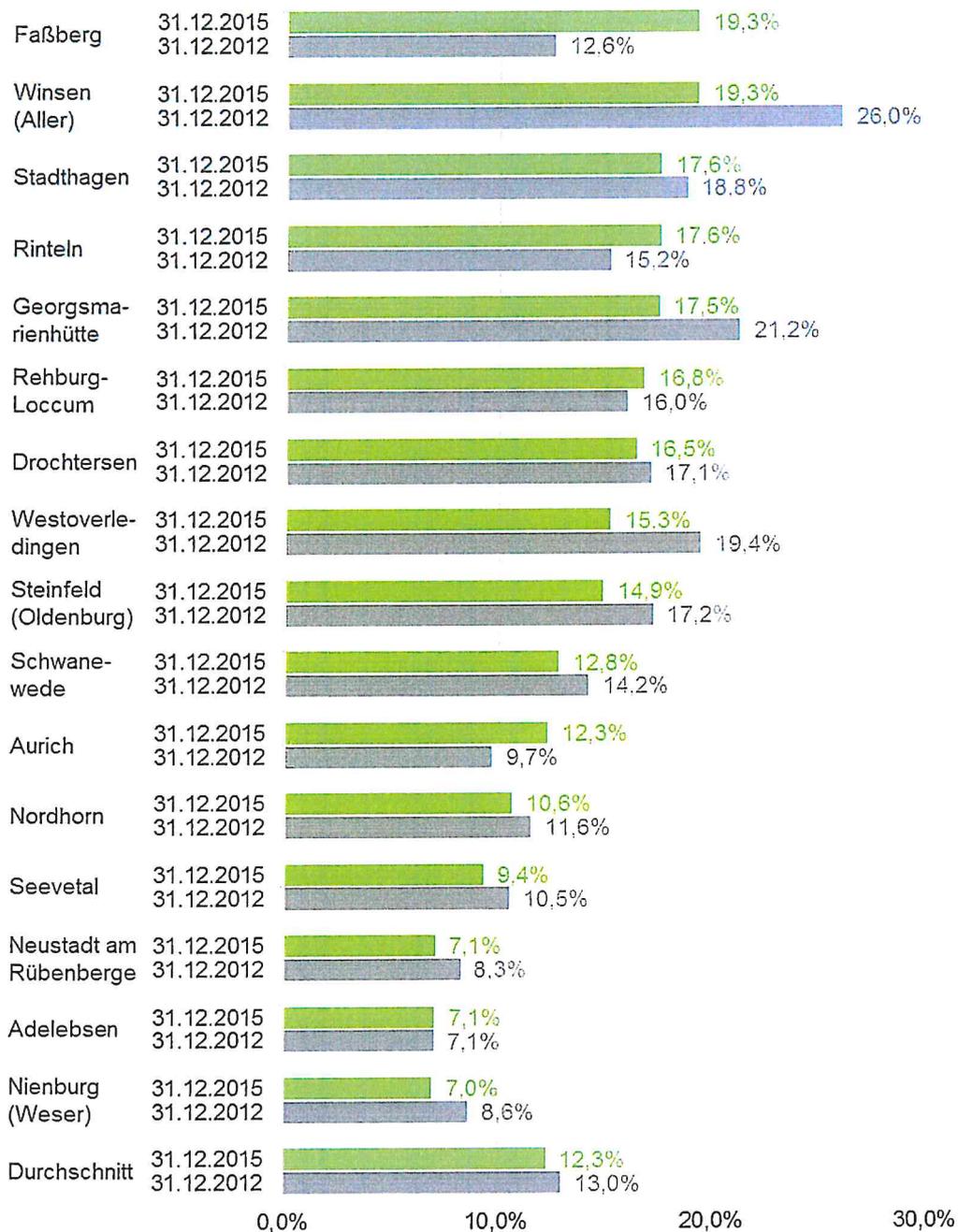


Abb. 10: Anteil des Straßenvermögens an der Bilanzsumme aufgegliedert nach Kommunen; eigene Darstellung

Während sich infolge von Investitionsmaßnahmen die Straßenvermögensquote in sieben Kommunen erhöhte, ging die Quote in neun Kommunen zum Bilanzstichtag 2015 im Vergleich zum Bilanzstichtag 2012 zurück. Insbesondere in der Gemeinde Faßberg sowie in den Städten Aurich und Rinteln stieg die Straßenvermögensquote mit 53,2 %, 27,1 % beziehungsweise 15,4 % am stärksten,

während sich die Quote in den Gemeinden Winsen (Aller) und Westoverledingen sowie der Stadt Nienburg (Weser) mit 25,7 %, 21,5 % beziehungsweise 19,5 % am deutlichsten verringerte.

Neben der Analyse der Vermögensstruktur untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung für das Straßenvermögen mit Hilfe der Kennzahlen Abnutzungsgrad und Abschreibungsquote die Abschreibungs- und Investitionsstrategie der 16 Kommunen.

4.2 Abnutzungsgrad des Straßenvermögens

Für die Ermittlung des Abnutzungsgrades des Straßenvermögens setzte die überörtliche Kommunalprüfung für jedes Haushaltsjahr aus der Anlagenübersicht die kumulierten Abschreibungen der Kontenart 035 wie folgt ins Verhältnis zu den historischen (ursprünglichen) Anschaffungs- und Herstellungswerten:

$$\text{Abnutzungsgrad Straßenvermögen} = \frac{\text{kumulierte Abschreibungen des Straßenvermögens} \times 100}{\text{Straßenvermögen zu historischen Anschaffungs- und Herstellungswerten}}$$

Abb. 11: Ermittlung des Abnutzungsgrades des Straßenvermögens

Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad weist regelmäßig auf ein veraltetes Vermögen hin. Er kann ein Indiz für zunehmend erforderlich werdende Ersatzinvestitionen sein.²⁰

²⁰ Vgl. Lasar, Andreas/Bußmann, Christopher, Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, S. 548.

Die folgende Abbildung zeigt, dass sich der Abnutzungsgrad des Straßenvermögens Ende 2015 im Vergleich zu Ende 2012 bei 14 der 16 Kommunen verschlechtert hat.

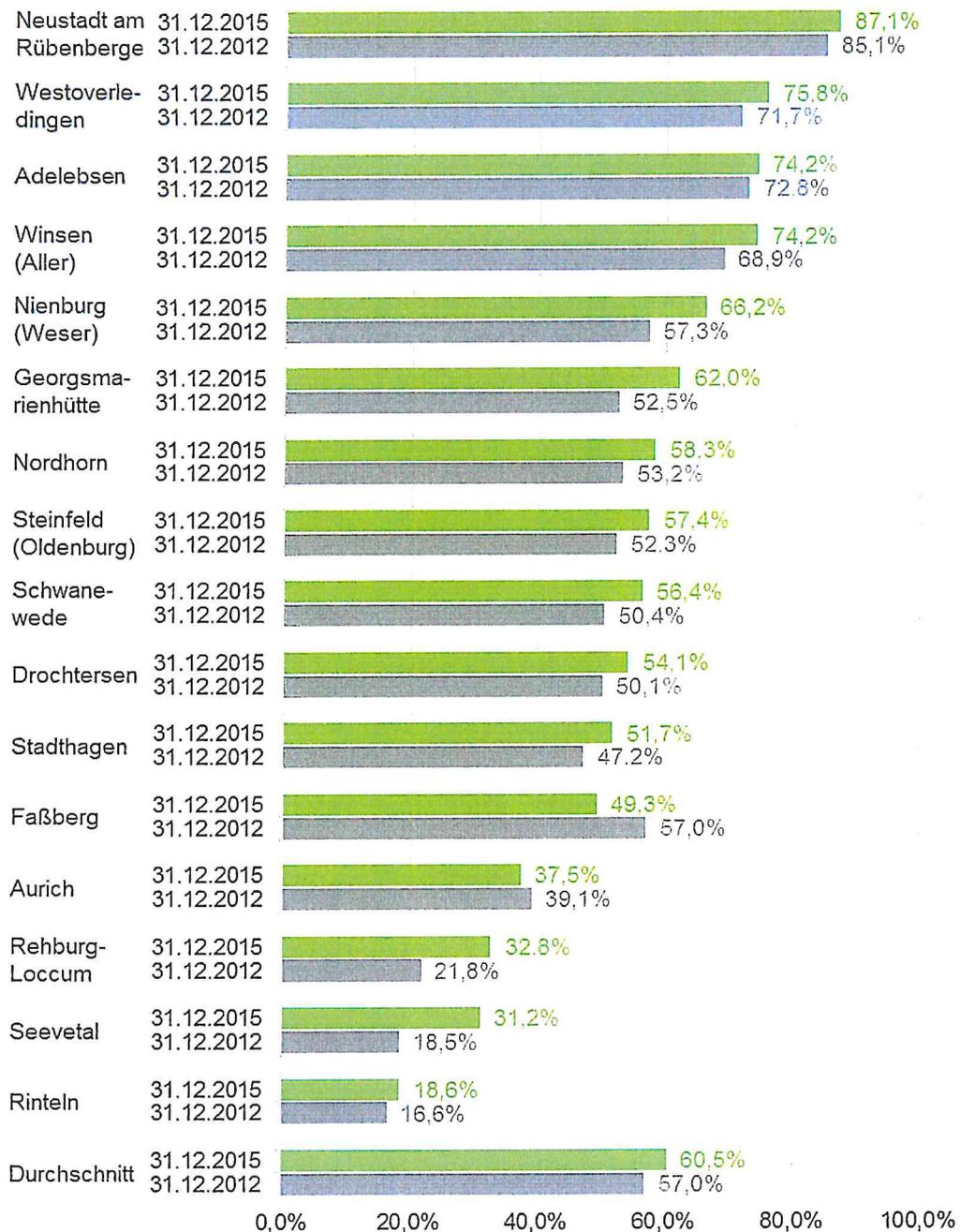


Abb. 12: Abnutzungsgrade des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2015 und zum 31.12.2012; eigene Darstellung

Der Abnutzungsgrad über alle Kommunen (Durchschnitt) betrug Ende 2015 60,5 % und war damit 3,5 %-Punkte höher als Ende 2012.

Lediglich bei der Stadt Aurich und der Gemeinde Faßberg verbesserte sich im Vergleichszeitraum der Abnutzungsgrad infolge von Investitionsmaßnahmen. Bei

der Stadt Rehburg-Loccum und der Gemeinde Seevetal war im Vergleichszeitraum der Anstieg der Abnutzungsgrade mit 11,0 beziehungsweise 12,8 %-Punkten am höchsten. Allerdings wiesen beide Kommunen gegenüber den anderen Kommunen weit unter dem Durchschnitt liegende Abnutzungsgrade aus.

4.3 Abschreibungsquote des Straßenvermögens

Ergänzend zum Abnutzungsgrad ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung die Abschreibungsquote des Straßenvermögens, in dem sie für jedes Haushaltsjahr wie folgt den Quotienten aus Abschreibungen des Haushaltsjahres auf das Straßenvermögen und Straßenvermögen zu historischen Anschaffungs- und Herstellungswerten bildete:

$$\text{Abschreibungsquote Straßenvermögen} = \frac{\text{Jahresabschreibungen auf das Straßenvermögen} \times 100}{\text{Straßenvermögen zu historischen Anschaffungs- und Herstellungswerten}}$$

Abb. 13: Ermittlung der Abschreibungsquote des Straßenvermögens

Aus der Abschreibungsquote lassen sich regelmäßig Informationen über die durchschnittliche Nutzungsdauer des Straßenvermögens und Hinweise über das Abschreibungsverhalten der Kommunen gewinnen. Eine niedrige Abschreibungsquote in Kombination mit einem hohen Abnutzungsgrad kann ferner ein Indiz für einen Investitionsstau sein.²¹

Die folgende Abbildung, die die Abschreibungsquoten der 16 Kommunen zum Bilanzstichtag 2015 den Abschreibungsquoten zum Bilanzstichtag 2012 gegenüberstellt, zeigt im Vergleich zur Abbildung der Abnutzungsgrade ein nahezu umgedrehtes Bild: Kommunen mit einer niedrigen Abschreibungsquote wiesen einen hohen Abnutzungsgrad aus und umgekehrt.

Eine Ausnahme hiervon bildet die Stadt Rinteln, die zum 31.12.2015 gegenüber den übrigen 15 Kommunen mit 1,9 % sowohl eine niedrige Abschreibungsquote als mit 18,6 % auch einen niedrigen Abnutzungsgrad auswies. Die niedrige Abschreibungsquote von 1,9 % ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Stadt Rinteln als einzige Kommune von der Ausnahmeregelung des § 49 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO Gebrauch machte. Während die übrigen 15 Kommunen für die Bestimmung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer ihres Straßenvermögens die Abschreibungstabelle gemäß Anlage 19 zum Ausführungserlass zur

²¹ Vgl. Breitenstein, Jutta, Die Adaption der Bilanzanalyse nach den Anforderungen kommunaler Jahresabschlüsse, Wiesbaden, 2018, S. 389 ff.

KomHKVO zugrunde legen, wick die Stadt Rinteln hiervon mit Begründung ab. Sie maß nach Einzelprüfung ihren Straßen eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von 35 beziehungsweise 50 Jahren bei.

Über alle Kommunen betrachtet, verringerte sich die Abschreibungsquote zum 31.12.2015 im Vergleich zum 31.12.2012 um 0,2 %-Punkte:

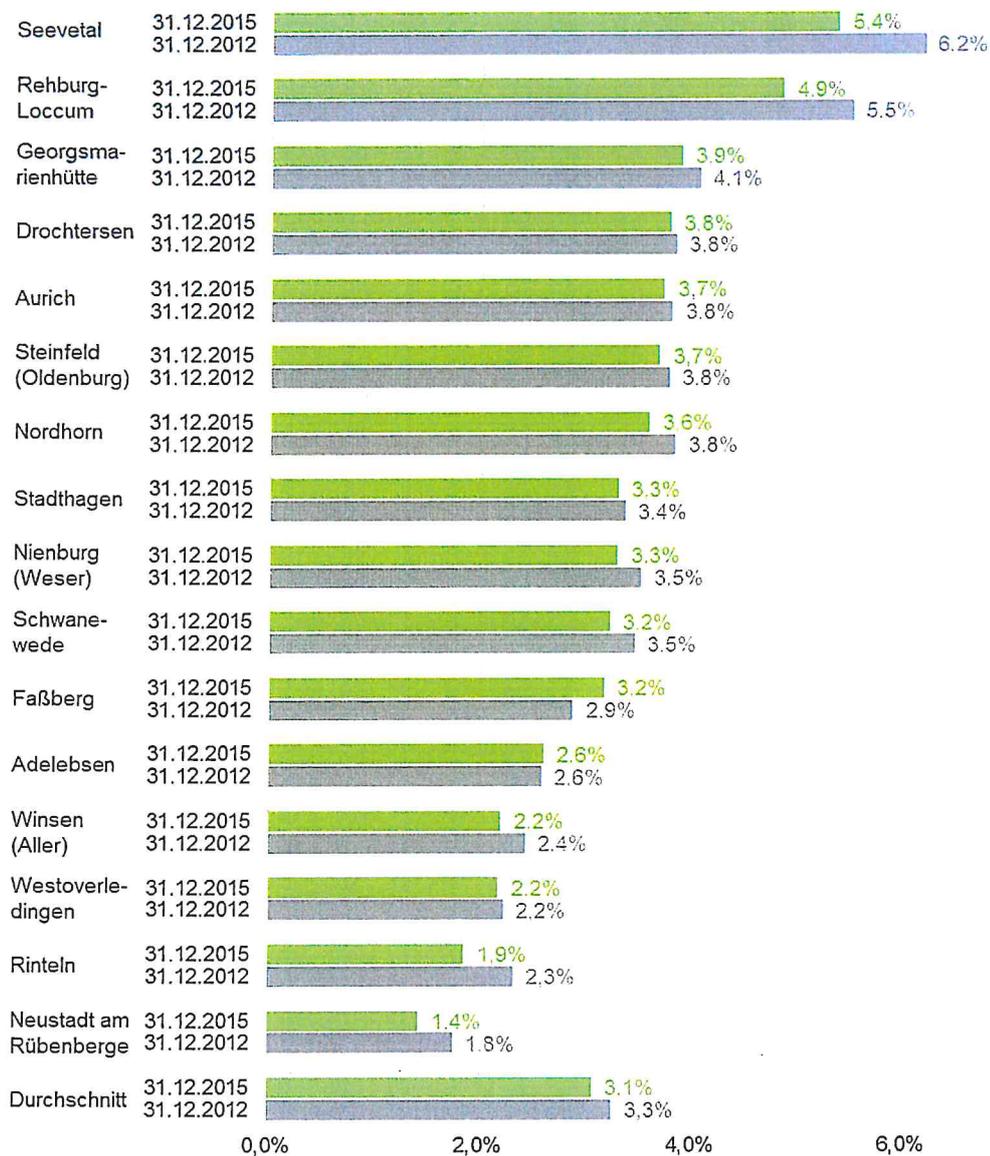


Abb. 14: Abschreibungsquoten des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2015 und zum 31.12.2012; eigene Darstellung

4.4 Zusammenfassende Betrachtung

Die Kennzahlenentwicklung weist für die Jahre 2012 bis 2015 für die 16 Kommunen auf ein alterndes Straßenvermögen und infolgedessen auf einen zunehmenden Investitionsstau hin. Zwar haben die Kommunen im Betrachtungszeitraum erhebliche Investitionsanstrengungen unternommen, sodass das Straßenvermögen zum Bilanzstichtag 2015 gegenüber dem Bilanzstichtag 2012 um 3,9 Mio. € auf 256,8 Mio. € anstieg. Die Investitionen reichten aber offensichtlich nicht aus, um eine Trendumkehr einzuleiten. Trotz der Investitionsanstrengungen erhöhte sich im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt der Anlagenabnutzungsgrad, was bilanzanalytisch auf eine sich reduzierende Restnutzungsdauer des noch vorhandenen Straßenvermögens hindeutet. Korrespondierend hat sich im Betrachtungszeitraum die Abschreibungsquote vermindert, was offenkundig zu einem nicht unwesentlichen Teil auf einem immer größeren Anteil vollständig abgeschriebener Vermögensgegenstände des Straßenvermögens zurückzuführen ist.

Abschlusskennzahlen sind vergangenheitsorientierte, komplexe Sachverhalte stark komprimierende Kennzahlen. Sie sind ein in der Praxis verbreitetes Hilfsmittel zur Beurteilung von kommunalen Haushalten nach einheitlichen Kriterien. Aufgrund ihrer Vergangenheitsorientierung und ihres Komprimierungsgrades lassen Kennzahlen nicht immer detaillierte Schlüsse auf aktuelle Entwicklungen oder örtliche Besonderheiten zu. Beispielsweise lassen sich im Bereich des Straßenvermögens Erhaltungs- und Investitionsbedarfe ausreichend präzise nur mit Hilfe von Kenntnissen über örtliche Besonderheiten, wie Straßenarten, Bauweisen oder Unterhaltungszustand, schätzen.

Eine vergleichende Analyse über mehrere Haushaltsjahre und unter Einbeziehung mehrerer Kommunen mit vergleichbarer Größe und Aufgabenstruktur ist gleichwohl ein probates Mittel, um Hinweise und Tendenzen zur Entwicklung kommunaler Haushalte oder Teile kommunaler Haushalte, wie hier des Straßenvermögens, aufzuzeigen. Vor Ort in den Kommunen sind diese Hinweise und Tendenzen unter Zuhilfenahme von Informationen über örtliche Besonderheiten zu validieren.²²

²² Vgl. zum Umgang mit Kennzahlen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen auch Ministerium für Inneres und Sport, Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen, RdErl. d. MI. vom 13.12.2017, Nds. MBl. 2018, Nr. 5, S. 89, insbesondere Anlage 2, Kennzahlen und allgemeine Hinweise zum Umgang mit den Kennzahlen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb insbesondere den Kommunen, deren Kennzahlen sich im Zeitvergleich und im interkommunalen Vergleich kontinuierlich verschlechtert haben oder deren Kennzahlen im Vergleich zu der Gesamtheit der Kommunen unterhalb des Durchschnitts liegen, den Erhaltungszustand ihrer Straßen einer Überprüfung zu unterziehen und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie zu hinterfragen.

5 Erhaltung des Straßenvermögens

5.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäß § 48 NStrG sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Der Träger der Straßenbaulast hat nach seiner Leistungsfähigkeit die Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen (§ 9 Abs. 1 NStrG). Um kurzfristig entstandene Schäden und Gefahren erkennen zu können, ist eine regelmäßige Kontrolle der Verkehrsflächen mittels Befahrung sicherzustellen. Die Häufigkeit richtet sich nach der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße.

Neben der genannten gesetzlichen Grundlage hat die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) diverse technische Regelwerke für den Bereich Straßen- und Verkehrswesen veröffentlicht. Dieser Prüfungsmittlung liegen nachfolgende Regelwerke zugrunde:

- Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI)²³ sowie die zugehörigen Ausführungshinweise²⁴,
- Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden²⁵.

5.2 Bestandsdaten

Gemäß § 1 Abs. 1 GemStrVerzV²⁶ wird durch die Kommunen ein Bestandsverzeichnis für die Gemeindestraßen, Gehwege und anderen Straßenteile von Ortsdurchfahrten und sonstigen öffentlichen Straßen geführt. Das Bestandsverzeichnis enthält bezogen auf die Straßenabmessungen lediglich die Angabe der Stra-

²³ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 des FGSV (Nr. 487).

²⁴ Arbeitspapiere zur Systematik der Straßenerhaltung, Reihe K: Kommunale Straßen (Stand: Januar 2016) des FGSV (Nr. 490 AP9).

²⁵ Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden - Ausgabe 2004 des FGSV (Nr. 986).

²⁶ Verordnung über die Bestandsverzeichnisse für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen (Gemeindestraßenverzeichnisverordnung - GemStrVerzV) vom 14.12.1990 (Nds. GVBl. 1991,1).

ßenlänge in Metern. Darüber hinausgehende Informationen zur Breite beziehungsweise zur Fläche werden nicht gefordert. Generell können die Daten als Karteien oder in automatisierter Form geführt werden. Durch das Bestandsverzeichnis sollte in den Kommunen somit eine generelle Übersicht über die sich in ihrem Eigentum befindlichen Straßenlängen vorhanden sein. Die Erfassung und Archivierung von zusätzlichen Daten, wie die Fahrbahnbreite und damit die entsprechende Fläche für einzelne Straßen, bleibt den Kommunen selbst überlassen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Gemeinden Faßberg, Schwanewede und Steinfeld (Oldenburg) über keine Daten zu ihren Straßenlängen verfügten. Die Städte Georgsmarienhütte, Rehburg-Loccum und Stadthagen sowie die Gemeinde Drochtersen gaben an, die Straßenlängen regelmäßig fortzuschreiben. Bei den restlichen neun Kommunen waren Daten zu den Straßenlängen nur teilweise vorhanden. Neue Straßen wurden hier nicht zeitnah berücksichtigt, sodass die Datenlage nicht aktuell war. Über Angaben zu Straßenflächen verfügten die Städte Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rübenberge, Nienburg, Nordhorn und Rehburg-Loccum sowie die Gemeinden Westoverledingen und Winsen (Aller). Davon lagen in den Städten Georgsmarienhütte, Nienburg, Rehburg-Loccum und der Gemeinde Winsen (Aller) diese Daten für mindestens zwei Jahre vor. Bei den anderen nur für das Jahr der ersten Eröffnungsbilanz. Die restlichen acht Kommunen haben nach eigenen Angaben keine Kenntnis über die eigenen Straßenflächen. Die Straßendaten wurden größtenteils in digitaler Form, teilweise in speziellen Straßendatenbanken vorgehalten.

Die Erfassung des Bestands stellt eine Grundvoraussetzung für eine systematische Erhaltungsplanung dar. Angaben zur Straßenlänge sollten bereits durch das Führen des Bestandsverzeichnisses vorhanden sein. Darüber hinaus empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, die entsprechenden Breiten und damit die Flächen der Straßen zu erfassen und die Daten regelmäßig zu aktualisieren. Eine Unterteilung von einzelnen Flächen des Verkehrsraums (zum Beispiel Fahrbahn, Rad- und Gehwege) ist generell sinnvoll. In Abhängigkeit von der sich im jeweiligen Eigentum der Kommune befindlichen Straßenlänge empfiehlt sich die damit verbundene Datenverarbeitung in digitaler Form. Für mittlere und größere Kommunen ab einer bestimmten Straßenlänge ist es zudem vorteilhaft, die Straßendaten digital in einer Straßendatenbank zu verwalten. Hierdurch besteht un-

ter anderem die Möglichkeit, die auf die Straße bezogenen Daten mit einem Geografischen Informationssystem (GIS) zu verknüpfen. Durch die Kenntnis der Straßenflächen in Verbindung mit den Straßenzustandsdaten ist es zudem möglich, Abschätzungen über benötigte Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung zu treffen. Ein weiterer Aspekt ist die Möglichkeit, entsprechende Kennzahlen bezogen auf die Straßenfläche zu bilden und auszuwerten.

5.3 Zustandserfassung und -bewertung

Eine weitere Voraussetzung für eine systematische Erhaltungsplanung ist die Erfassung des Zustands sämtlicher kommunaler Straßen auf Basis der Bestandsdaten. Aktuelle Oberflächeneigenschaften werden dadurch mittels unterschiedlicher Zustandsgrößen, wie Spurrinnen (in mm) oder Flickstellen (in %) erfasst. In einem weiteren Schritt werden diese Zustandsgrößen in dimensionslose Zustandswerte (1,0 bis 5,0) überführt. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Straßen abschnittsweise in verschiedene Zustandsklassen einzuteilen. Allgemein anerkannt ist das System gemäß den „Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen“ sowie den zugehörigen „Arbeitspapieren zur Systematik der Straßenerhaltung“ des FGSV. Die beschriebene Vorgehensweise der Zustandserfassung und -bewertung stellt den derzeit anerkannten Stand der Technik dar.

Gerade für kleinere Kommunen mit nur wenigen Straßenkilometern kann der dazu erforderliche Aufwand wirtschaftlich oder personell nicht praktikabel sein. Hier bietet sich an, in Anlehnung an das Regelwerk des FGSV den Straßenzustand zu erfassen und entsprechend zu bewerten. Selbst durch ein vereinfachtes System für die Erfassung und Bewertung des Straßenzustands können sich die Kommunen eine grobe Übersicht über die jeweiligen Zustände ihrer Verkehrsflächen verschaffen. Ein Nachteil dieses vereinfachten Systems besteht in der fehlenden Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen. Ursache hierfür ist die eigenständige Definition von Zustandsgrößen und deren entsprechende Ausprägung.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat verschiedene Vorgehensweisen in den Kommunen bei der Erfassung und Bewertung des Straßenzustands festgestellt. In den Städten Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rübenberge, Nienburg und Nordhorn sowie der Gemeinde Drochtersen wurde der Zustand aller Straßen in Anlehnung an die bestehenden Regelwerke des FGSV erfasst und bewertet.

Eine Wiederholung der Befahrung ist zu unterschiedlichen Zeitpunkten geplant. Die restlichen zehn Kommunen haben verschiedene Vorgehensweisen bei der Zustandserfassung angewandt. Sie erfassten den Zustand zu unterschiedlichen Zeitpunkten und teilweise nur im Rahmen der allgemeinen Streckenkontrolle. Die Gemeinden Faßberg, Schwanewede, Seevetal und Steinfeld (Oldenburg) sowie der Flecken Adelebsen haben nach eigener Angabe kein System, welches die unterschiedlichen Zustände der Straßen bewertet. Die Städte Rehburg-Loccum, Rinteln und Stadthagen sowie die Gemeinden Westoverledingen und Winsen bewerten den Zustand der Verkehrsflächen nach eigens festgelegten Kriterien. Die Kommunen nutzten zur Aufnahme des Zustands teilweise eigenes Personal oder beauftragten Ingenieurbüros.

Die Kommunen sollten den Zustand ihrer Straßen kennen und deshalb vollständig erfassen und regelmäßig aktualisieren. Die Regelwerke des FGSV empfehlen hier einen Zeitraum von circa fünf Jahren. In Abhängigkeit der Länge des Straßennetzes kann für die Erfassung eine Trennung zum Beispiel nach Hauptverkehrs- und Nebenstraßen sinnvoll sein. Damit eine Vergleichbarkeit der Daten möglich wird, sollte der Zeitraum, in dem die Erfassung stattfindet, nicht zu lange gewählt werden (zum Beispiel zwei bis vier Monate). Das Instrument der regelmäßigen Streckenkontrolle aufgrund der Verkehrssicherungspflicht ist dazu nicht geeignet, da damit in der Regel nur punktuelle Schäden erfasst werden und nicht ein längerer Straßenabschnitt. In Abhängigkeit der Größe des zu erfassenden Straßennetzes und der eigenen personellen Ressourcen kann eine Unterstützung durch ein Ingenieurbüro sinnvoll sein. Im Anschluss an die Erfassung sind sämtliche Straßen nach nachvollziehbaren Kriterien zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die bestehenden Regelwerke des FGSV anzuwenden beziehungsweise sich daran zu orientieren. In kleineren Kommunen kann für die Zustandsbewertung auch ein vereinfachtes System zur Anwendung kommen. Wichtig dabei ist, dass ein einmal gewähltes System längerfristig angewandt wird. Nur dadurch haben die Kommunen die Möglichkeit, eine Verschlechterung des Zustands verlässlich und nachvollziehbar zu dokumentieren und können durch geeignete bauliche Maßnahmen rechtzeitig gegensteuern.

5.4 Systematische Erhaltungsplanung

Damit die Kommunen die Haushaltsmittel für ihre Straßeninfrastruktur wirtschaftlich und sparsam einsetzen können, ist eine systematische Planung von Erhaltungsmaßnahmen erforderlich. Die systematische Straßenerhaltung, auf die nachfolgend Bezug genommen wird, beinhaltet die Instandsetzung und die Erneuerung.

Betriebliche Erhaltung	Kontrolle
	Wartung (Betriebliche Unterhaltung)
Bauliche Erhaltung	Instandhaltung (Bauliche Unterhaltung)
	Instandsetzung
	Erneuerung



Umfang der Maßnahme

Abb. 15: Begriffssystematik der Straßenerhaltung; in Anlehnung an FGSV

Die Bewirtschaftung kommunaler Straßen ist vielschichtig und komplex. Es ist neben der fachlichen Planung auch eine (mindestens mittelfristige) finanzielle Planung erforderlich. Entsprechend kann eine alleinige unterjährige oder maßnahmenbezogene Betrachtung diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Die überörtliche Kommunalprüfung hat deshalb untersucht, wie die Kommunen eine längerfristige fachliche und finanzielle Planung sicherstellen.

Fachlich sollten auf Basis der Zustandsdaten beziehungsweise -klassen Abschnitte gleichen Zustands zu Maßnahmen zusammengefasst werden. Für die anschließende Priorisierung sollten neben ingenieurtechnischen und wirtschaftlichen Grundsätzen vor allem kommunale Gegebenheiten nach objektiven Maßstäben mit berücksichtigt werden. Hierzu zählen zum Beispiel:

- Baumaßnahmen Dritter (zum Beispiel Ver- und Entsorger), die im Zuge der geplanten Erhaltungsmaßnahmen mit durchgeführt werden können,
- verschieden hohe Verkehrsbelastungen und ggf. deren Entwicklung,
- unterschiedliche Anwohnerdichten im Bereich der geplanten Erhaltungsmaßnahme,
- Maßnahmen in Bereichen von öffentlichen Einrichtungen, wie Kindergärten und Schulen.

Für die dringlichsten Maßnahmen ist eine Kostenschätzung aufzustellen, damit der Finanzbedarf für das jeweilige Haushaltsjahr beziffert werden kann. Dieser ist anschließend mit den für die Erhaltung zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abzugleichen. Sofern die Haushaltsmittel nicht in ausreichender Höhe bereitgestellt werden können, sind die Maßnahmen auf mehrere Haushaltsjahre nach ihrer Priorität zu verteilen.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat festgestellt, dass – sofern die Kommunen über eine Zustandsbewertung ihrer Straßen verfügen – sie diese als Grundlage zur Priorisierung von Maßnahmen verwendeten. Weitere Kriterien, die die Reihenfolge von Maßnahmen beeinflussen können, wurden vielfach mit berücksichtigt. Die Prioritätenlisten wurden überwiegend für ein Jahr erstellt und bilden somit den Zeitraum eines Haushaltsjahres ab. Der Flecken Adelebsen und die Gemeinde Steinfeld (Oldenburg) gaben an, keine Prioritätenlisten zu führen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, für die Straßenerhaltung eine Prioritätenliste mit einem mehrjährigen Planungshorizont zu erstellen. Diese sollten auf den vollständig ermittelten Straßenzuständen basieren. Die Kommunen sollten die weiteren oben genannten Randbedingungen bei der Maßnahmenplanung ebenfalls berücksichtigen. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen bedarfsgerecht eingesetzt werden.

5.5 Langfristige Strategie und Wirtschaftlichkeit

Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass eine langfristige Planung zur Erhaltung der kommunalen Straßen nicht stattfindet. Begründet wurde dies regelmäßig mit einer Haushaltslage, die lediglich ein Budget für die dringendsten Maßnahmen erlaube. Lediglich fünf von 16 Kommunen, im Einzelnen die Städte Aurich, Nordhorn und Rinteln sowie die Gemeinden Steinfeld (Oldenburg) und Westoverledingen, gaben ohne größere Einschränkungen an, über ausreichende Mittel hierfür zu verfügen. Die übrigen Kommunen erklärten, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für die Unterhaltung nicht ausreichen würden, um die Substanz der Straßen zu erhalten. Dies mache eine entsprechend längerfristige Planung obsolet.

Diese fehlende Planung veranlasst die überörtliche Kommunalprüfung, den Nutzen einer langfristigen Erhaltungsstrategie zu verdeutlichen.

In ihrer Stellungnahme vom 28.05.2019 weist die Gemeinde Winsen (Aller) darauf hin, dass sie sehr wohl über eine langfristige Planung, jedoch nicht über ausreichende finanzielle Mittel für die notwendigen Maßnahmen verfüge.

In ihrem „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ weist der FGSV darauf hin, dass regelmäßige Instandsetzungsmaßnahmen (zum Beispiel Deckschichternewerung) bituminöser Straßen wirtschaftlicher seien als eine vollständige Abnutzung mit anschließender Neuerstellung der Gesamtbefestigung²⁷:

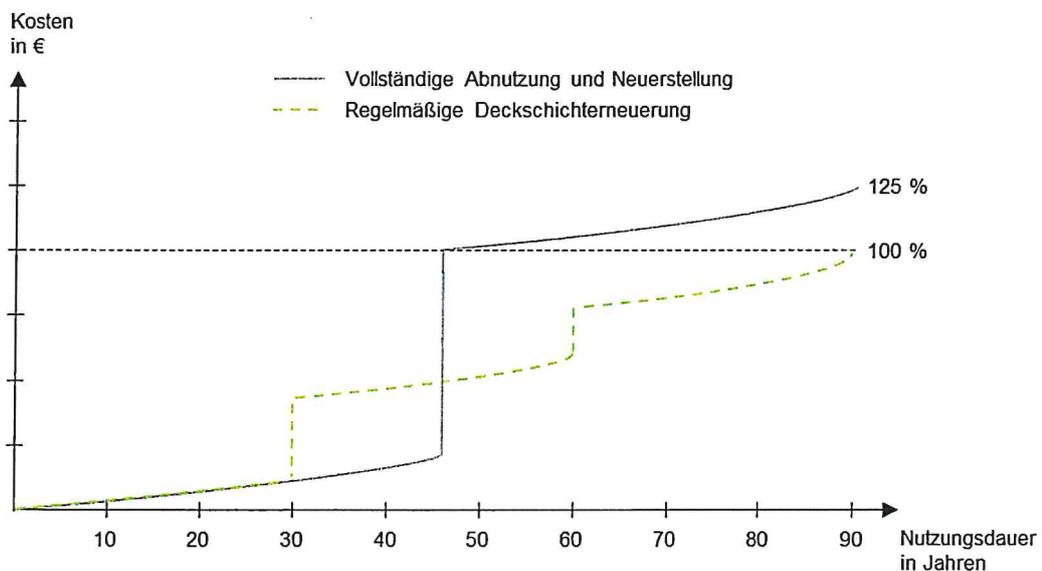


Abb. 16: Kostenvergleich bei 90-jähriger Nutzung der Straße zwischen regelmäßiger Erneuerung der verschleißenden Deckschicht und einer konsequenten Abnutzung; in Anlehnung an FGSV

Diesen beiden über 90 Jahre verglichenen Sanierungsmodellen liegen umfangreiche Berechnungen in Form messtechnischer Zustandserfassung und -bewertung zu Grunde.²⁸ Die folgenden Abbildungen verdeutlichen – sehr vereinfacht – die unterschiedlichen Vorgehensweisen.

Bei der ersten Variante (Abbildung 17) werden ab einer definierten Zustandsnote (hier: 4,5) einzelne Oberflächenschäden, wie Risse, immer wieder geflickt. Trotz

²⁷ Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004, FGSV 986, Blatt 3.

²⁸ E EMI, a. a. O.

dieser Maßnahmen kann durch eindringendes Wasser in Verbindung mit der Verkehrsbelastung der Unterbau geschädigt werden. Erst wenn durch diese Unterhaltungsmaßnahmen die Verkehrssicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann, wird eine Grunderneuerung durchgeführt.

Erhaltungsstrategie „Bauliche Unterhaltung“

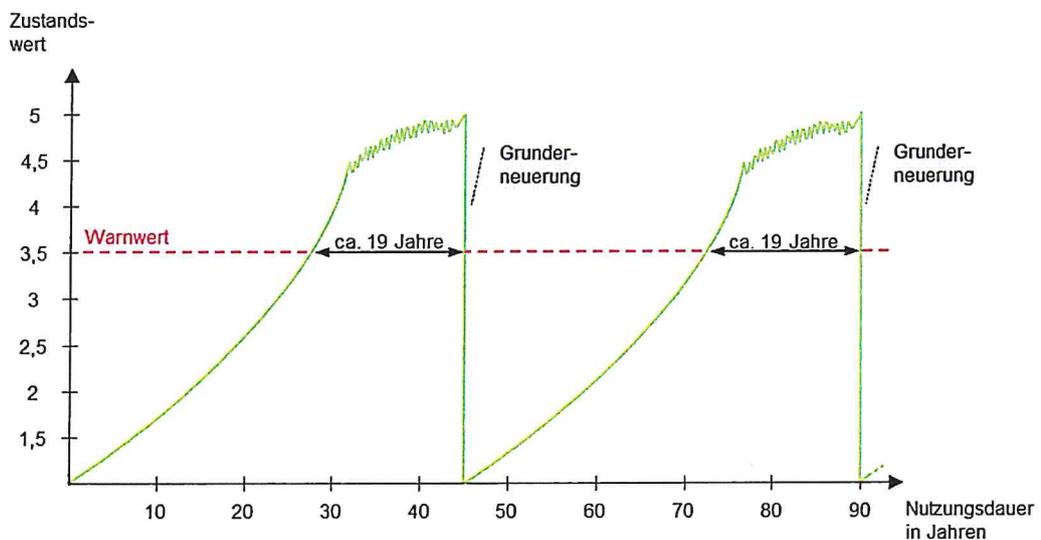


Abb. 17: 45-jährige Nutzungsdauer im Falle einer konsequenten Abnutzung der Straße. Zustandswert 1 = neuwertig; 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Abbildung 18 zeigt eine alternative Vorgehensweise. Sobald der Zustand den kritischen Wert von 4,5 erreicht, wird bei dieser Variante bereits die vollständige Deckschicht beziehungsweise Deck- und Binderschicht erneuert.

Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“

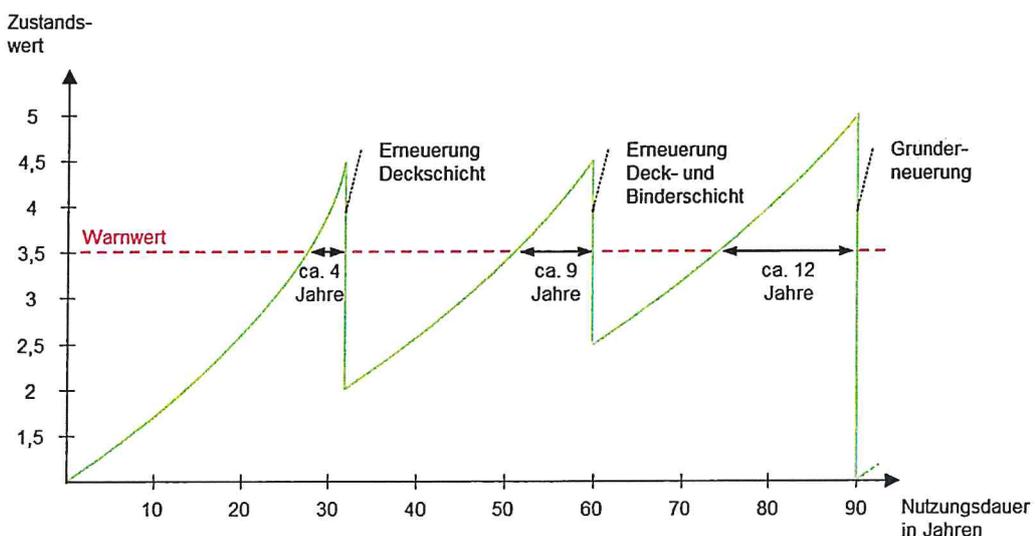


Abb. 18: 90-jährige Nutzungsdauer im Falle einer regelmäßigen Erneuerung der verschleißenden Deckschicht der Straße; Zustandswert 1 = neuwertig; 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Durch regelmäßige Erneuerung der verschleißenden Deckschicht beziehungsweise Deck- und Binderschicht einer bituminösen Straße wird einer Schädigung des Unterbaus vorgebeugt. Der FGSV weist hierüber nach, dass der Warnwert von 3,5 bei dieser Variante lediglich 25 Jahre überschritten wird. Die Straße befindet sich somit 13 Jahre länger in einem besseren Zustand als bei der ersten Variante. Gleichzeitig ist eine signifikante Kostenersparnis zu erwarten, da der Unterbau nicht aufwändig erneuert werden muss (vgl. Abbildung 16).

Beispielsweise erklärte die Gemeinde Schwanewede, dass der überwiegende Teil der dortigen Gemeindestraßen über einen nahezu verschleißfreien Unterbau verfüge und somit bei Bestandsstraßen eine regelmäßige Deckschichterneuerung genüge.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, derartige Maßnahmen- beziehungsweise Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei umfangreichen Straßensanierungen grundsätzlich vorzunehmen, um vorhandene, in der Regel beschränkte Haushaltsmittel nachhaltiger einsetzen zu können. Kommunen, die eine Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen haben, müssen bei einer Kostenvergleichsrechnung gegebenenfalls zu erzielende Beiträge in Fällen von vollumfänglichen Sanierungen berücksichtigen.

Eine langfristige Planung ermöglicht den Kommunen den Weg vom Reagieren auf Schäden hin zum Gestalten mit Handlungsoptionen. Ein noch konsequenteres Erhaltungsmanagement kann den effizienten Einsatz finanzieller Mittel mehr als bisher erhöhen und das kommunale Straßennetz auf ein höheres Zustandsniveau heben.

6 Stellungnahmen der Kommunen

Die überörtliche Kommunalprüfung sandte am 11.04.2019 per E-Mail den 16 geprüften Kommunen einen Entwurf dieser Prüfungsmitteilung zu, um den Kommunen Gelegenheit zu geben, zu den Prüfungsfeststellungen Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 NKPG). Die Frist für das Stellungnahmeverfahren endete am 24.05.2019.

Zehn der 16 geprüften Kommunen gaben eine Stellungnahme ab.

In ihren Stellungnahmen führten die Kommunen aus, wie sie zum Beispiel eine gesonderte Bilanzierung einzelner Bestandteile des Straßenvermögens als eigenständige Vermögensgegenstände vornehmen werden.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse beabsichtigen einzelne Kommunen zu prüfen, inwieweit bei Zugängen zum Straßenvermögen eine längere Abschreibungsdauer als in der Abschreibungstabelle gemäß Anlage 19 zum Ausführungserlass der KomHKVO genannt möglich ist. Sie begrüßen die Anregung der überörtlichen Kommunalprüfung, die in der Abschreibungstabelle angesetzten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern einer Überprüfung zu unterziehen.

Soweit aufgrund der Stellungnahmen Korrekturen oder Ergänzungen der Sachverhalte erforderlich waren, erfolgte dies unmittelbar im Text der Prüfungsmitteilung bei den jeweiligen Sachverhalten.

Hildesheim, 05.08.2019

Im Auftrag



Dirk Stiege

Gegenüberstellung der Straßen- und Infrastrukturvermögensquoten der 16 Kommunen

Die nachstehenden Abbildungen zeigen, wie sich zu den Bilanzstichtagen 31.12.2012 bis 31.12.2015 die Straßen- und Infrastrukturvermögensquoten der einzelnen Kommunen im Verhältnis zu den durchschnittlichen Straßen- und Infrastrukturvermögensquoten aller 16 Kommunen entwickelten.

Die Straßen- und Infrastrukturvermögensquoten ermitteln sich zu den einzelnen Bilanzstichtagen wie folgt:

$$\text{Straßenvermögensquote} = \frac{\text{Straßenvermögen} \times 100}{\text{Gesamtvermögen}}$$

$$\text{Infrastrukturvermögensquote} = \frac{\text{Infrastrukturvermögen} \times 100}{\text{Gesamtvermögen}}$$

Legende:

- Straßenvermögensquote Kommune
- - -●- - - Straßenvermögensquote Durchschnitt
- Infrastrukturvermögensquote Kommune
- - -○- - - Infrastrukturvermögensquote Durchschnitt

