gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Verkehrsflächen der Gemeinde Leopoldshöhe im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
- Verkehrsflächen 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen 5
- Ausgangslage 8
- Strukturen 8
- Bilanzkennzahlen 8
- Erhaltung der Verkehrsflächen 10
- Alter und Zustand 12
- Unterhaltung 15
  - Aufwendungen 15
  - Unterhaltungsaufwendungen 15
- Reinvestitionen 18

Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Datenlage zum Thema Verkehrsflächen ist in der Gemeinde Leopoldshöhe gut. Viele Flächendaten und eine Kostenrechnung sind vorhanden. Die Zustandsklassen werden entsprechend durchgeführter Maßnahmen bzw. festgestellter Veränderungen jährlich fortgeschrieben. Auf dieser Grundlage sollte die Gemeinde eine gezielte Steuerung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen erarbeiten.

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 68,5 Prozent ein überaltertes Straßenvermögen. Im Gegensatz dazu befinden sich laut Erfassung zwei Drittel des Straßenvermögens in gutem bis befriedigendem Zustand.

Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen weit unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Die Gemeinde Leopoldshöhe sollte sich für eine Erhaltungsstrategie entscheiden. Sie sollte diese dokumentieren und notwendige Maßnahmen festschreiben.

Die Reinvestitionen erreichen die für den Werterhalt notwendige Höhe der getätigten Abschreibungen nicht. Hier muss Leopoldshöhe über den gesamten Lebenszyklus die Summe der Abschreibungen reinvestieren.

KIWI-Bewertung
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Leopoldshöhe mit dem Index 3.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen wertet die gpaNRW dazu einzeln aus wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen

Im diesem Bereich beschäftigen wir uns schwerpunktmäßig mit der systematischen Erhaltung und den dafür erforderlichen Informationen.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich Bauen, Planen, Umwelt, Abteilung Straßenbau. Hier ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen angesiedelt. Der Fachbereich führt die vorhandene Straßendatenbank. Lediglich Erhaltungsdaten und Verkehrsdaten werden nicht gesammelt.

Die Erhaltungsdaten sind notwendig um den Sanierungsintervall einzelner Straßenabschnitte zu beobachten und ggf. mit umfangreicheren Maßnahmen dem Wertverlust entgegen wirken zu können.

Die Verkehrsdaten treffen Aussagen zu Verkehrsbelastungen und Fußgängerströmen. Die Bedeutung einzelner Straßenabschnitte wird unterschieden.

Die bisher vorliegenden Daten wurden 2007 visuell zur Bewertung des Vermögens im Zuge der Eröffnungsbilanz ermittelt. Es erfolgte eine Einteilung in Fahrbahnen, Radwege, Gehwege, Parkstreifen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege. 2012 erfolgte eine stichprobenartige Überprüfung und Ergänzung dieser Daten. Für Ende 2017 ist eine erneute Erhebung vorgesehen.

Die visuelle oder messtechnische Zustandserfassung entspricht der körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW). Hiernach sind Vermögensgegenstände mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

Die Gemeinde Leopoldshöhe hat den vorgegebenen Zeitraum für die körperliche Inventur zwischen Eröffnungsbilanz und erneuter Erfassung nicht eingehalten. Zukünftig sollte sie mindestens alle fünf Jahre den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen. Leopoldshöhe schreibt den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen im Zustandskataster fort.

Ingenieur-Bauwerke, Lichtsignalanlagen und Poller werden ebenfalls in der Datenbank geführt. Für die Entwässerung sind die Wasserwerke Leopoldshöhe zuständig und führen ein eigenes Kataster. Weiteres Straßenzubehör wurde nicht in der Datenbank erfasst.

Manuelle oder EDV-gestützte Berechnungsmodelle über den Finanzbedarf von verschiedenen Bauprogrammen liegen nicht vor.

Sollen Bauprogramme für einen mittelfristigen Zeitraum oder langfristige Prognosen aufgestellt werden, sind dafür Modellberechnungen erforderlich. Hierzu gibt es geeignete Softwarelösungen. Unabhängig von ihrer Größe muss jede Kommune die Frage beantworten können, welche Finanzmittel (konsumtiv und investiv) erforderlich sind, um die gesetzten Erhaltungsziele zu erreichen.

Ein Abgleich der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung erfolgt jährlich, um Zu- und Abgänge zu aktualisieren.

Die Straßenkontrollen erfolgen durch regelmäßige Befahrungen des Bauhofes. Die hieraus resultierenden Informationen werden an den Bauhof, den Versorger oder andere zuständige Abteilungen weitergegeben.

Die Befahrungen des Bauhofes ersetzen keine Zustandsermittlung. Sie liefern ergänzende Informationen über Mängel und Schäden im Rahmen der Verkehrssicherung. Kleinere betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen werden erkannt und weiter gegeben. Für diese routinemäßigen Befahrungen sollte es eine Dienstanweisung mit festen Tourenplänen geben.

→ **Empfehlung**
Die Durchführungen und Intervalle der Straßenbefahrungen sowie die notwendigen festzuhaltenden Informationen sollte die Gemeinde Leopoldshöhe in einer Dienstanweisung definieren.

Eine Kostenrechnung wird in der Abteilung Straßenbau geführt. Diese ist noch recht grob gegliedert. Hier könnte eine stärkere Unterteilung mehr Informationen zur Steuerung von Maßnahmen geben.

→ **Feststellung**
Dass die Gemeinde Leopoldshöhe im Fachbereich Bauen, Planen, Umwelt eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen wird von der gpaNRW sehr positiv bemerkt.

Idealerweise sollte die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft. Dies ist in Leopoldshöhe bisher nicht der Fall.

Eine strategische Zielsetzung für den Erhalt der Verkehrsflächen hat die Verwaltungsführung der Gemeinde Leopoldshöhe nicht formuliert.

→ **Feststellung**
Die Verwaltungsführung hat bisher noch keine strategischen Ziele bei der Unterhaltung und Erhaltung der Verkehrsflächen festgelegt.

→ **Empfehlung**
Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung müssen strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen durch die Verwaltungsführung formuliert und dokumentiert werden.

Das Leitziel muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet.

Mögliche Teilziele sind:

- Verkehrssicherheit
  Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (inkl. Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.

- Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit
  Es soll nicht nur die sichere Befahrbarkeit bzw. anderweitige Nutzung gewährleistet sein, sondern der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen- und Wegegesetzen verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu erhalten bzw. auszubauen.

- Substanzerhalt
  Die Nutzung soll langfristig sichergestellt werden, d.h. Anlagevermögen soll möglichst wirtschaftlich erhalten werden.

- Umweltverträglichkeit
  Zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter sollen minimiert werden. Dies betrifft beispielsweise Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im näheren Umfeld von Straßen.

Die Kommune kann ihre strategischen Ziele natürlich konkreter fassen.

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches. Dadurch können die Folgen strategischer Zielvorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden.

Der kommunale Bauhof erbringt vor allem Leistungen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung wie:

- Bankette mähen,
- Leerung Straßenabläufe,
- Asphaltarbeiten und
- kleinere Instandsetzungen.

Alle weiteren Leistungen werden ausgeschrieben und an externe Privatfirmen vergeben.

Ausgangslage

Strukturen

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km²	444	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m² je Einwohner	42	41	192	80	64	72	85	21
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,88	0,64	2,37	1,28	1,06	1,31	1,45	21

Die Gemeinde Leopoldshöhe hat im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen gleicher Größenordnung eine kleine Gemeindefläche mit vielen Einwohnern. Also eine hohe Bevölkerungsdichte. Das wiederum bedeutet, dass wenig Verkehrsfläche für die Einwohner zur Verfügung gestellt werden muss.

Bei Kennzahlen mit Einwohnerbezug wirkt sich dies begünstigend für Leopoldshöhe aus. Jedoch bei Kennzahlen mit Flächenbezug kann sich dies negativ auswirken. Die Belastung der Verkehrsflächen bewirkt durch die höhere Verkehrsdichte einen schnelleren Verschleiß, höhere Unterhaltungsaufwendungen bzw. einen teureren Gesamtaufbau bereits bei der Herstellung.

Die Gemeinde Leopoldshöhe unterhält 692.502 m² Gemeindestraßen und befestigte Wirtschaftswege. Zusätzlich zu den betrachteten ca. 92 km Gemeindestraßen (davon 5 km Wirtschaftswege) laufen 2,4 km Bundesstraße, 18 km Landesstraßen und 18 km Kreisstraßen durch das Gemeindegebiet. Diese Straßen liegen nicht in der Baulast der Gemeinde Leopoldshöhe.

Da der Schwerlast- und Durchgangsverkehr hauptsächlich die großen Straßen in anderer Baulast nutzt, wirkt sich dies für den Erhaltungsaufwand der Gemeinde Leopoldshöhe entlastend aus.

Bilanzkennzahlen

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	26,3	12,2	35,7	23,4	18,6	24,0	27,4	23
Durchschnittlicher Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Euro	25,06	8,06	44,03	23,55	18,31	20,57	27,56	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit einem Anteil von über einem Viertel am gesamten Vermögen der Gemeinde Leopoldshöhe die Bedeutung der Verkehrsflächen als Anlagevermögen.

Der überdurchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche kann u. a. bedeuten:

- dass die Verkehrsflächen im Durchschnitt neuer sind als in anderen Kommunen,
- dass die Bewertung zur Eröffnungsbilanz sehr hoch ausgeführt wurde,
- dass die Verkehrsflächen durch eine hohe Verkehrsbelastung teurer in der Herstellung sind als beim Durchschnitt,
- dass eine höhere Abschreibung die Ergebnisrechnung belastet,
- dass der Anlagenabnutzungsgrad unterdurchschnittlich sein müsste und
- dass die Nutzungsdauer am maximalen Zeitrahmen liegt und dadurch langsamer abgeschrieben wird.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2008 - 2015

2008	2012	2013	2014	2015
17.570.281	18.192.791	19.075.241	18.063.416	17.351.588

Die Veränderungen des Bilanzwertes Verkehrsflächen in der Zeitreihe zeigen, dass seit der Eröffnungsbilanz und besonders im Jahr 2013 immer wieder Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen die Bilanzsumme erhöht haben. Denn wird nicht investiert bzw. reinvestiert sinkt die Bilanzsumme um die Höhe der Abschreibungen und ggf. Verluste aus Anlagenabgängen.

Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und ggf. außerplanmäßige Abschreibungen sowie die erfolgten Investitionen haben das Vermögen seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 im Wert beeinflusst. So wurde 2012 in die Endausbauten Mühlenstraße und Am Mühlenbach, die Ausbauten der Stettiner Straße, Im Kleinen Werder und Tilsiter Straße sowie die Bürgerradwege investiert. Im Jahr 2013 wurde der Endausbau des Gewerbegebietes Asemissen fertig gestellt.

Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten, sofern sie tatsächlich nicht mehr benötigte Verkehrsflächen aufgeben kann. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

Eine Trennung der Verkehrsflächen in Straßen und der Wirtschaftswege wird in der Gemeinde Leopoldshöhe wegen der geringen Anzahl an Wirtschaftswegen, lediglich 5 km, nicht praktiziert. Die Betrachtung der notwendigen Mittel zur Unterhaltung erfolgt auf Basis der Straßendaten. Der Anteil der befestigten Wirtschaftswege beträgt nicht einmal vier Prozent an den gesamten Verkehrsflächen.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren, die auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung wirken, sind:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestitionen.

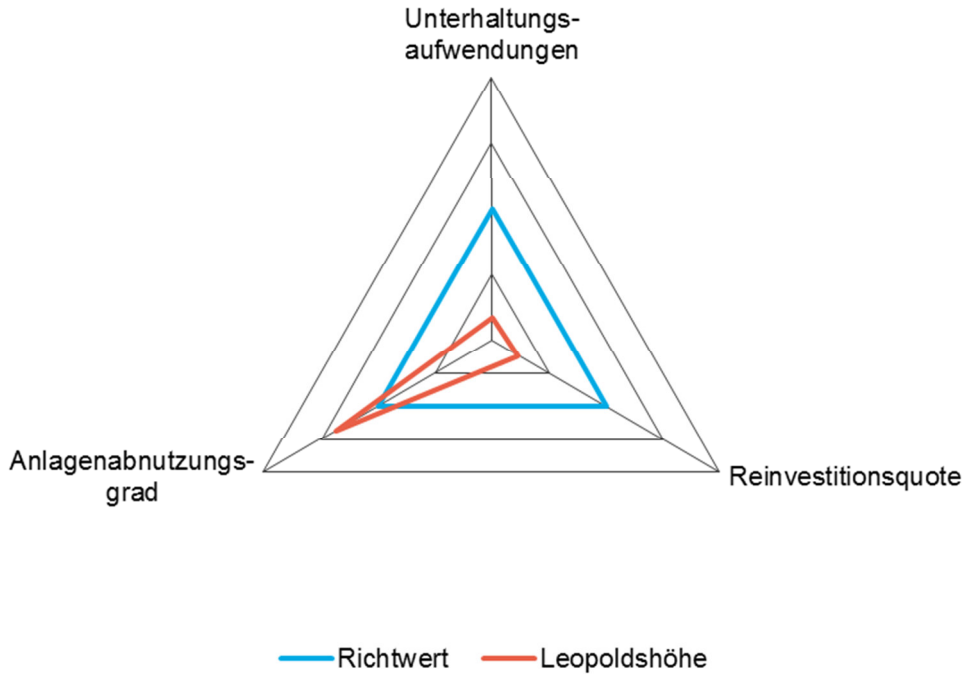
Diese drei Einflussfaktoren stellen wir mit den jeweiligen Kennzahlen der Gemeinde Leopoldshöhe in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Die Unterhaltungsaufwendungen gesamt berechnen sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd) und den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015



Einflussfaktoren 2015

Kennzahlen	Zielwert	Leopoldshöhe
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro	1,75	0,31
Reinvestitionsquote in Prozent	100	23
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	68,5

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich auch in der Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2012 bis 2015.

Einflussfaktoren 2012 – 2015

Kennzahlen	Richtwert	Leopoldshöhe
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro	1,75	0,35
Reinvestitionsquote in Prozent	100	31
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	68,5

Bereits bei der „Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen“ haben wir uns mit der Frage nach den Zielen der Straßenerhaltung beschäftigt. Die Gemeinde Leopoldshöhe hat bisher keine strategischen Ziele für die Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen definiert. Mögliche Teilziele können sein:

- Verkehrssicherheit
- Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit
- Substanzerhalt
- Umweltverträglichkeit

Die ersten drei möglichen Ziele hängen direkt mit den Einflussfaktoren zusammen.

Alter und Zustand

Anders als in der Finanzprüfung erfolgt hier für den Anlagenabnutzungsgrad eine Gewichtung anhand der Flächen. Dadurch ergibt sich eine genauere Darstellung des durchschnittlichen Alters der Verkehrsflächen.

Die Gemeinde Leopoldshöhe hat folgende Nutzungsdauern für neues Vermögen festgelegt:

- die Gesamtnutzungsdauer für Straßen beträgt 40 Jahre, für Wirtschaftswege 20 Jahre.
- alle Straßen haben die gleiche Gesamtnutzungsdauer (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen),

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2015

Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
68,5	23,7	78,0	57,2	48,5	61,7	68,0	14

Ein Anlagenabnutzungsgrad von über 50 Prozent zeigt ein unausgewogenes Verhältnis von älteren zu neueren Verkehrsflächen. Dieses Ergebnis ergibt sich auch bei der getrennten Betrachtung jeweils für Straßen und Wirtschaftswege.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent in der Zeitreihe 2012 bis 2016

2012	2013	2014	2015	2016
65,5	66,3	67,9	68,5	70,2

Das Vermögen der Verkehrsflächen zeigt einen kontinuierlichen Anstieg des Anlagenabnutzungsgrades. Die Wirtschaftswege wurden im Jahr 2013 abgewertet. Im Jahr 2014 erfolgten Investitionen in Wirtschaftswege. Folglich reduzierte sich der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad.

Differenzierter Anlagenabnutzungsgrad in Prozent in der Zeitreihe 2012 bis 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	65,2	65,9	67,5	68,2	69,8

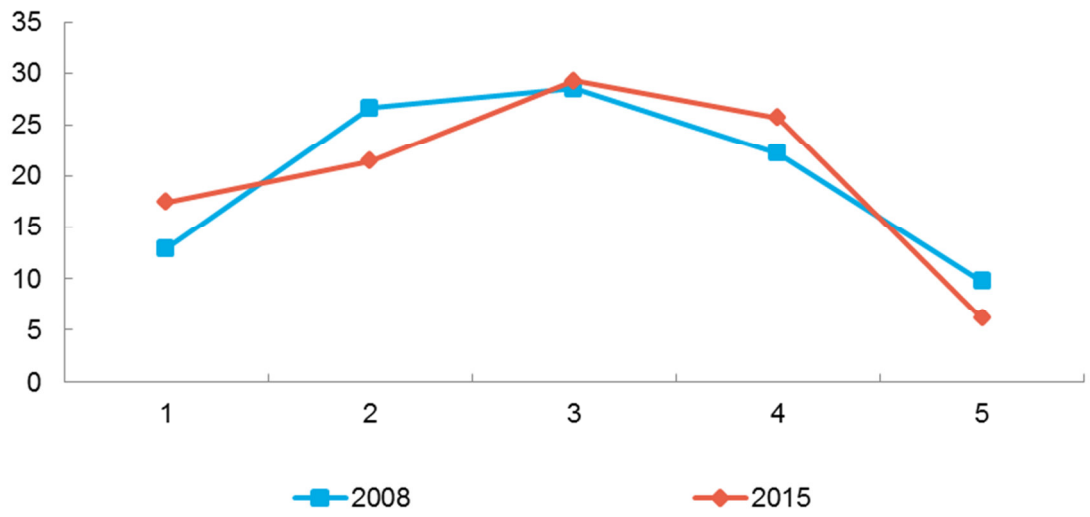
	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	47,1	71,0	62,8	64,5	62,2

Ein weiteres Indiz für den Zustand des Anlagevermögens Verkehrsflächen ist die Einteilung in Zustandsklassen.

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Die Gemeinde Leopoldshöhe schreibt jedes Jahr den Zustand der Verkehrsflächen fort. Änderungen ergeben sich z. B. durch erfolgte Bau- oder Sanierungsmaßnahmen aber auch durch nicht erfolgte Maßnahmen, strenge Winter, Aufbrüche durch Versorger usw. In 2017 soll eine weitere Bewertung der Verkehrsflächen durch eine visuelle Erfassung erfolgen.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent 2015



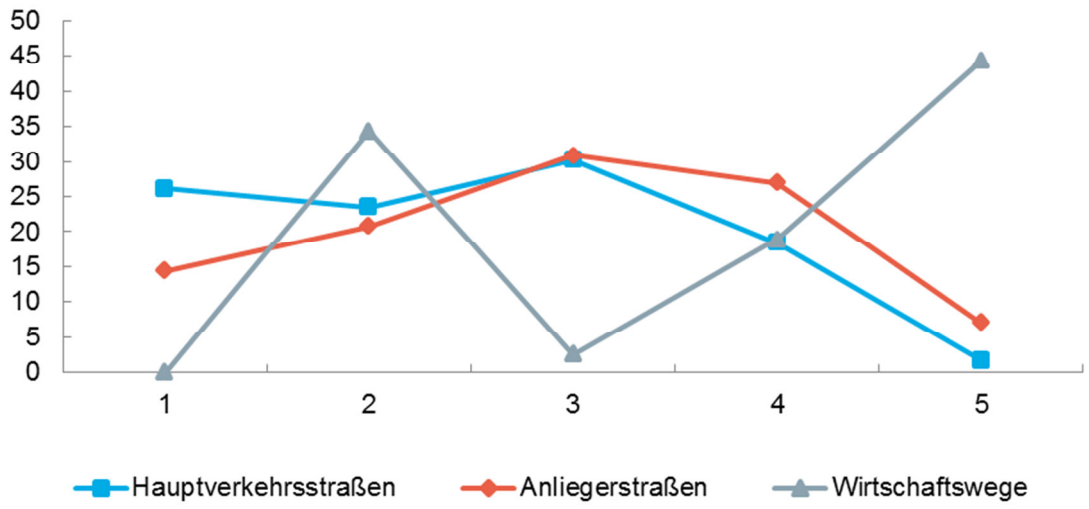
Jahr	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
2008	13	27	29	22	10
2015	17	21	29	26	6

Die Veränderungen der Zustandsklassen 1 und 5 sind positiv zu sehen. In den Zustandsklassen 2 und 4 sind negative Veränderungen festzustellen. Die Zustandsklasse 3 ist nahezu konstant geblieben.

Das Diagramm zeigt, dass sich mehr als 2/3 der Verkehrsfläche in einem guten bis mittlerem Zustand befindet. Allerdings weist die Entwicklung seit der Eröffnungsbilanz eine negative Tendenz auf. Hier muss auf den Zustand des gesamten Anlagevermögens Verkehrsflächen geachtet werden. Eine kontinuierliche Verschlechterung des Gesamtzustandes sollte nicht erfolgen.

Die Gemeinde Leopoldshöhe unterscheidet bei Zustandsbetrachtung nach Straßenarten.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und der Straßenfläche in Prozent 2015



Straßenart	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
Hauptverkehrsstraßen	26	23	30	18	2
Anliegerstraßen	14	21	31	27	7
Wirtschaftswege	0	34	3	19	44

Die Hauptverkehrsstraßen befinden sich überwiegend in einem guten bis befriedigenden Zustand. Auch der Zustand der Anliegerstraßen ist ausgewogen. Dagegen zeigen sich die Wirtschaftswege in einem sehr schlechten Zustand. Hier ist mit Erhaltungsmaßnahmen zu rechnen.

→ **Feststellung**
Die jährliche Fortschreibung des Zustandes der Verkehrsflächen in der Gemeinde Leopoldshöhe wird sehr positiv gesehen. Mit dieser Darstellung liegt ein Instrument vor um die Unterhaltungsmaßnahmen sinnvoll zu steuern.

Feststellung
Die Zustandserfassungen zeigen bessere Ergebnisse als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

Unterhaltung

Aufwendungen

Grundlage der Kennzahl Aufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2015

Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,82	1,07	2,86	1,83	1,33	1,82	2,16	17

Die Aufwendungen je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Gemeinde Leopoldshöhe sowie den Abschreibungen und Verlusten aus Anlageabgängen zusammen. Die Haushaltsbelastungen für die Verkehrsflächen in 2015 betragen knapp 1,2 Mio. Euro.

Unterhaltungsaufwendungen

Die gpaNRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert. Diese Werte wurden entsprechend der Kostensteigerungen angehoben.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2015

Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,31	0,20	1,20	0,58	0,41	0,53	0,71	17

Die „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche“ sind ohne die Abschreibungen und ohne Verluste aus Anlagenabgängen errechnet. Diese werden dem Zielwert der FGSV gegenüber gestellt. In den Richtwerten der FGSV werden die Abschreibungen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Die FGSV hat 2004 einen Finanzbedarf zur Unterhaltung von Gemeindestraßen ermittelt. Dieser wurde über Preissteigerungswerte auf das Jahr 2015 hochgerechnet. Dadurch ergibt sich ein Wert von 1,75 Euro pro m² Straßenfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes.

Ohne individuelle Besonderheiten des Straßennetzes fehlen nach der Empfehlung der FGSV im Jahr 2015 rechnerisch 1,44 Euro, im 4-Jahresschnitt 1,38 Euro je m², für den Erhalt des vorhandenen Zustands. Das ergibt bei einer Fläche von 692.502 m² eine Summe von 997.000 Euro bzw. im 4-Jahresschnitt eine Summe von 956.000 Euro. Durch nicht berücksichtigte örtliche Besonderheiten kann der Finanzbedarf für die Gemeinde Leopoldshöhe anders ausfallen.

Die Entwicklung der Zustandsklassen wie auch die Zustandsverteilung aus 2015 zeigen jedoch, dass trotz geringer Unterhaltungsaufwendungen bisher kein zusätzlicher Unterhaltungsbedarf besteht. Als kurzfristige Feststellung ist dies aus den vorliegenden Daten erkennbar, langfristig ist jedoch eine ausreichende Unterhaltung notwendig um die Gesamtnutzungszeit des Vermögens zu erreichen.

- **Feststellung**
  Das kurzfristige Risiko einer Zustandsverschlechterung aus der geringen Unterhaltung ist in Leopoldshöhe niedriger als die Differenz zwischen Kennzahl und Richtwert zeigt.

In der 4-Jahresbetrachtung ist zu erkennen, dass im Vergleichsjahr 2015 die geringsten Unterhaltungsaufwendungen angefallen sind.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt Verkehrsflächen 2012 – 2015

2012	2013	2014	2015
0,35	0,32	0,41	0,31

In den Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2015 werden die Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 80.000 abgezogen, in 2013 ebenfalls 18.000 Euro. Gebildet wurden in den Jahren 2012 bis 2016 keine Instandhaltungsrückstellungen.

Die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen zeigt, dass die Unterhaltung der Verkehrsflächen für den tatsächlichen Bedarf nicht ausreicht. Die Aufwendungen für die Bildung von Rückstellungen für Instandhaltungen müssen maßnahmengenau erfolgen und innerhalb von fünf Jahren aufgelöst werden. Diese Auflösung kann durch Inanspruchnahme für die Durchführung von Baumaßnahmen erfolgen. Ansonsten müssen die Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst werden. Insgesamt stehen zum 31.12.2015 Rückstellungen für Instandhaltungen in Höhe von ca. 8.000 Euro im Haushalt.

Ohne diesen gegengerechneten Ertrag von 80.000 Euro zeigen sich für 2015 Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,42 Euro je m² Verkehrsfläche. Aber auch diese Betrachtung zeigt im Gegensatz zum Erhaltungsbedarf der FGSV eine Differenz von 1,33 Euro (921.000 Euro)

Die Nutzungsdauer des Vermögens Straße wurde von der Gemeinde Leopoldshöhe mit 40 Jahren angegeben, die der Wirtschaftswege mit 20 Jahren. Zum Erreichen dieser Nutzungsdauer sind rechtzeitige Unterhaltungsmaßnahmen notwendig. Sollten diese durch eine angespannte Finanzlage unterbleiben, wird der Wertverlust beschleunigt.

Eine stetige Erfüllung der Aufgabe widerspricht nicht der Schließung/Veräußerung nicht benötigter Flächen.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen können nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde (siehe Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge).

Für eine wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt die FGSV die Konzentration des kommunalen Bauhofes auf die betriebliche Unterhaltung. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungsarbeiten sollen wegen des Umfanges der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Know-How´s an Fremdunternehmen vergeben werden. Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen sind Investitionen und werden an anderer Stelle betrachtet.

Aufgabenverteilung nach FGSV:

Betriebliche Unterhaltung:

- Bankett schneiden,
- Straßenabläufe reinigen,
- sonstige Reinigungsarbeiten (Müll beseitigen, Ölspuren entfernen Grabendurchlässe reinigen),
- Gefahrenstellen absperren,
- Lichtraumprofil/Sichtdreieck frei schneiden usw.

Bauliche Unterhaltung:

- kleinflächige Reparaturarbeiten (Asphalt, Pflaster, Deckschichten ohne Bindemittel),
- Risse vergießen, Fugenpflege,
- Abläufe, Bordsteine, Rinnen regulieren,
- Verformungen abfräsen usw.

Instandsetzung:

- Dünnschichtbeläge (einschließlich Markierung),
- Oberflächenbehandlung (einschließlich Markierung),
- Einbau Deckschicht (einschließlich Bordstein und Rinnen regulieren, Markierung),
- Pflaster- und Plattenbeläge regulieren,
- Gräben neu profilieren,
- Bankette fräsen usw.

Anteil Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Prozent 2015

Leopolds-höhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
75	15	100	63	43	73	79	18

Der Anteil der Eigenleistungen durch den Bauhof erscheint sehr hoch. Der kommunale Bauhof sollte nur für Maßnahmen der Verkehrssicherheit eingesetzt werden. Alle weiteren Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen sollten möglichst ausgeschrieben und vergeben werden.

Die FGSV unterscheidet zwei verschiedene Erhaltungsstrategien, bauliche Unterhaltung und Instandsetzung.

Bei der „Baulichen Unterhaltung“ werden lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Sanierung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer. Die Einwohner müssen über einen längeren Zeitraum eine Verkehrsfläche im schlechten Zustand nutzen.

Bei der Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“ setzt eine Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen Maßnahmen verlängert und die Einwohner können bessere Straßen nutzen.

In den Kostenbetrachtungen der FGSV schneidet die „Instandsetzung“ günstiger ab. Nach Erfahrungen der FGSV ist die „Bauliche Unterhaltungsstrategie“ ca. 25 Prozent teurer als die „Instandsetzung“.

Bei allen gewählten Erhaltungsstrategien ist zu berücksichtigen, dass der vorgefundene Zustand nicht bei „Null“ bzw. einem Neuwert beginnt. Es liegen an vielen Stellen bereits Schäden am Vermögen vor.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Leopoldshöhe sollte sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für eine zielgerichtete Erhaltungsstrategie entscheiden und die Ziele und Gründe dokumentieren.

Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen, hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Gemeinde Leopoldshöhe notwendig. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Vermögenslage.

Grundsätzlich sollte Leopoldshöhe natürlich jederzeit die Notwendigkeit des Vermögens überprüfen. Nicht benötigte Flächen können aufgegeben werden.

Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt muss die Gemeinde Leopoldshöhe die Abschreibungssumme in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren. Nur investive Maßnahmen können in der Bilanz dargestellt werden. Im Gegensatz dazu sind konsumtive Maßnahmen (Unterhaltung) zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig, steigern aber nicht den Bilanzwert.

Investitionen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	63,7	4	120	42	24	32	64	19
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	23,3	0	119	36	9	28	63	17
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	31,4	3,2	72,2	37,7	24,9	33,7	45,5	12

Die Investitionsquote ist das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen.

Im interkommunalen Vergleich ist die Investitionsquote der Gemeinde Leopoldshöhe überdurchschnittlich. Diese Quote sagt jedoch noch nichts über den tatsächlichen Werterhalt des Bestandes aus. Denn in der Investitionsquote sind auch Neubaumaßnahmen enthalten. Diese steigern grundsätzlich den Bilanzwert.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt.

Für das Betrachtungsjahr 2015 beträgt die Reinvestitionsquote 23 Prozent und im 4-Jahresdurchschnitt bei 31 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen, sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent besteht langfristig das Risiko des Vermögensverzehrs.

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

2012	2013	2014	2015
66,7	30,1	5,5	23,3

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit auch in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zu-

stand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies macht Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich. Zudem muss eine außerplanmäßige Abschreibung erfolgen.

In der Zeitreihe ist nicht zu erkennen, dass die geringe Reinvestitionsquote auf einen gesteuerten Zeitpunkt hinläuft und dann durch eine große Maßnahme den Wertverlust des Anlagevermögens wieder auffängt. Diese muss dann in dem Maßnahmenjahr weit über 100 Prozent liegen.

Abschreibungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2015

Leopoldshöhe	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,43	0,54	3,99	1,30	0,88	1,14	1,44	21

Außerplanmäßige Abschreibungen lagen nur in 2015 in geringer Höhe vor.

Um einen dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.

§ 90 GO NRW regelt den Umgang mit Vermögensgegenständen. Abs. 1 besagt: Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder wird. Abs. 2: Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.

Straßenvermögen muss nicht erhalten werden, weil es vorhanden ist. Nur notwendige Flächen sind zu erhalten. Dies muss dann aber wirtschaftlich erfolgen und darf den Haushalt langfristig nicht unnötig belasten. Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern, muss eine langfristige Unterhaltungs- und Investitionsstrategie aufgestellt werden. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden.

Bereits jetzt ist erkennbar, dass die verhältnismäßig geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionsquoten tendenziell zu einer Verschlechterung des Straßenzustandes führen (vgl. Abschnitt Alter und Zustand). Bisher scheint das sich daraus ergebende Risiko überschaubar zu sein.

In der Gemeinde Leopoldshöhe wurden 2015 lediglich 23 Prozent der Abschreibungen, im 4-Jahres-Mittel 31 Prozent, wieder in das Anlagevermögen Verkehrsflächen reinvestiert. Für den Werterhalt fehlen rechnerisch durchschnittlich Reinvestitionen von 0,99 Euro je m² bzw. 683.000 Euro.

→ **Feststellung**
Die gpaNRW sieht in einer langjährigen stetig zu geringen Reinvestitionsquote das Risiko von Wertverlusten des Anlagevermögens.

Bei einer gewählten und beschlossenen Erhaltungsstrategie sind die Haushaltsplanungen entsprechend aufzustellen.

Die Gemeinde Leopoldshöhe befindet sich in einer angespannten Haushaltssituation. Bisher ist das Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes noch nicht notwendig aber die Finanzlage ist defizitär. Auch die Verbindlichkeiten durch Kredite sind gestiegen. Daher werden investive

Maßnahmen an den bestehenden Verkehrsflächen nicht durchgeführt oder verschoben. Weitere Gründe für Verschiebungen sind die Einhaltung von Vorlaufzeiten oder zu geringe Personalkapazitäten. Daher auch die stark schwankende Reinvestitionsquote.

Bei nicht durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen ist zu prüfen, ob ggf dauerhafte Wertminderungen außerplanmäßig abzuschreiben sind gemäß § 95 Abs. 1 GO.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de