

Hamm:



Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamm
Prüfung der technischen und
betriebswirtschaftlichen
Unterhaltung der Brücken und
Wirtschaftswege in der Gemeinde
Nottuln
vom 15.09.2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammengefasstes Prüfungsergebnis	2
1. Vorbemerkungen	3
1.1. Prüfungsauftrag	3
1.2. Der Fachbereich	3
1.3. Prüfungsziel	3
1.4. Eröffnungsgespräch	4
1.5. Prüfungsunterlagen:	4
2. Technische Betrachtung	5
2.1. Straßen	5
2.2. Wirtschaftswege	6
2.3. Brücken	8
3. Kaufmännische Betrachtung	14
3.1. Neues Kommunales Finanzmanagement - NKF	14
3.2. Anlagenbewertung	16
3.3. Finanztechnische Betrachtung	16
4. Prüfungsfeststellungen zu den Straßen und Wegen	18
4.1. Technische Prüfungsfeststellungen	18
4.2. Finanztechnische Prüfungsfeststellungen	19
5. Schlussbemerkungen	21
5.1. Fazit	21
5.2. Schlussbesprechung	21
6. Anlagen	22
6.1. Organigramm der Gemeindewerke Nottuln	22
6.2. Brückenanlagen	22
6.3. Nutzungsdauern	22

Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

- P/01 Es wird begrüßt, dass ein Straßenmanagementsystem entsprechend den Empfehlungen der FGSV eingeführt wurde. Seite 19**
- E/01 Es wird empfohlen für die Wirtschaftswegen ein Konzept aufzustellen, auch um mögliche Zuwendungen in Anspruch nehmen zu können. Seite 19**
- B/01 Die Anlagenbuchhaltung sollte prüfen, ob eine weitere Differenzierung der Teilanlagen praktikabel ist. Seite 20**
- P/02 Die Trennung von Vergabe/Submission und Ausführung der Maßnahmen wird begrüßt. Seite 20**

1. Vorbemerkungen

1.1. Prüfungsauftrag

Der Prüfungsauftrag an die Stadt Hamm wurde von der Gemeindeverwaltung Nottuln am 14.11.2019 - gemäß dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 30.10.2019 - erteilt.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat u.a. die Aufgabe, den Jahresabschluss einer Gemeinde, die Vorgänge der Finanzbuchhaltung und die Vergaben zu prüfen und dabei festzustellen, ob nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde. Kreisangehörige Gemeinden, in denen in der gemeindlichen Verwaltung keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet ist, können sich nach § 101 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses eines Dritten als prüfende Organisation bedienen. Die Prüfung durch Dritte kann auch einzelne Aufgabengebiete der Rechnungsprüfung der Gemeinde umfassen.

Nach dem Beschluss ihres Rechnungsprüfungsausschusses hat die Gemeinde Nottuln das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamm gebeten, im Wege der Amtshilfe, Verwaltungsvorgänge der Gemeindewerke zu prüfen. Dabei handelt es sich um die technische und betriebliche Verwaltung der Brücken und Wirtschaftswege in der Gemeinde Nottuln.

Der Rat der Stadt Hamm hat der Übernahme dieser Aufgaben gem. § 41 Abs. 1 Buchst. q GO NRW zugestimmt.

1.2. Der Fachbereich

Die Zuständigkeiten der Gemeindewerke Nottuln sind aus dem in der Anlage 1 beigefügten Geschäftsverteilungsplan der Gemeinde Nottuln ersichtlich.

1.3. Prüfungsziel

Es ist zu prüfen und festzustellen, ob die technische und betriebliche Verwaltung der Brücken und Wirtschaftswege auf der Grundlage der gesetzlichen und satzungsmäßigen Bestimmungen ordnungsgemäß erfolgt.

Dabei können in Bezug auf die Optimierung von Prozessen und die Wirtschaftlichkeit der Verfahren Empfehlungen und Bemerkungen angezeigt sein.

1.4. Eröffnungsgespräch

Das Eröffnungsgespräch fand am 14.06.2023 in den Gemeindewerken der Gemeinde Nottuln statt.

Teilnehmer der Gemeinde und Gemeindewerke Nottuln:

Herr Krüger, Gemeindewerke, Fachbereich 4

Herr Kohaus, Gemeinde Nottuln, Fachbereich 1

Frau Eismann, Gemeinde Nottuln, Fachbereich 1

Teilnehmer der Stadt Hamm: Frau Nölle, Prüferin im RPA

Frau Heine, Prüferin im RPA

Im Gespräch wurde dem RPA die Arbeitsweisen für die zu prüfenden Themen erläutert. Hier wurde deutlich, dass es sinnvoll ist, nicht allein die Wirtschaftswege zu betrachten, sondern auch die Straßen mit in die Prüfung einzubeziehen. Des Weiteren sind die Bereiche Straßen, Wege, Wirtschaftswege auf der einen Seite und Brückenbauwerke auf der anderen Seite zur besseren Darstellung getrennt betrachtet worden.

Weiterhin ist es zum Verständnis der aktuellen Verfahren wichtig zu wissen, wie sich die Ursprungsbewertung und -veranlagung der Infrastrukturanlagen im Jahr 2005 zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“, kurz NKF genannt, bis heute auswirken.

1.5. Prüfungsunterlagen:

Straßen- und Wegegesetz NRW

DIN 1076

Gesetz zum neuen kommunale Finanzmanagement – NKF NRW

Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen - KomHVO NRW

GPA Berichte

Erste Bilanz Nottuln 2007

Empfehlung zum Erhaltungsmanagement für Innerortsstraßen - E EMI 2012

Für die Prüfungen werden drei Kriterien zugrunde gelegt:

B	für Bemerkungen
E	für Empfehlungen
P	für Positives

2. Technische Betrachtung

2.1. Straßen

Der Gemeindebetrieb Nottuln kümmert sich als eigenbetriebliche Einrichtung der Gemeinde Nottuln, neben anderen infrastrukturellen Einrichtungen, um die „Straßen“ der Gemeinde.

Der Sammelbegriff „Straße“ umfasst hierbei alles, was mit den Straßen in Verbindung steht, über Planung, Bau, Unterhaltung, Einbauten, Betrieb und Verkehr.

Die Mitarbeitenden der Abteilung Straßenbau des Gemeindebetrieb Gemeinde Nottuln kümmert sich dabei um 218 Kilometer Straßen, davon:

148 Kilometer Wirtschafts- Wald- und Wiesenwege

70 Kilometer innerörtliche Straßen

Die Differenzierung ist sinnvoll, da die Anforderungen an den Straßenbaulastträger hinsichtlich des Betriebs und der Unterhaltung abhängig von der Klassifizierung der Straße sind. Das wird im Weiteren noch ausgeführt.

Rechtliche Grundlage ist u.a. die sich aus der Rechtsprechung ergebende Verkehrssicherungspflicht des Betreibers einer Anlage, sowie der Gemeingebrauch nach dem Straßen- und Wegegesetz NRW.

„Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande sind, haben sie auf den nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen hinzuweisen.“ (§9 (1) StrWG NRW)

Für die Unterhaltung der innerörtlichen Straßen wurde 2017 durch ein externes Ingenieurbüro ein Konzept erstellt.

Hierfür wurde der Zustand der Straße mittels einer Befahrung nach festgelegten Kriterien kameratechnisch erfasst und bewertet.

Grundlage der Erfassung war das sogenannte Knoten- und Kantenmodell. Die Bewertung und Kategorisierung erfolgt nach dem Regelwerk E EMI 2012 (Empfehlungen zum Erhaltungsmanagement für Innerortsstraßen) von der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen.

Mit Hilfe dieses Konzeptes und der Fortführung über das Programm „PIT Kommunal“ ist es möglich, dass die Straßen objektiv nach festgelegten Kriterien beurteilt werden und so ein transparentes Unterhaltungskonzept erstellt werden kann.

Nach diesem Unterhaltungskonzept wurden die erforderlichen Maßnahmen fiktiv für zehn Jahre hochgerechnet, priorisiert und zur Umsetzung vorbereitet.

Die Dokumentation und Rechnungstellung erfolgt über das Programm PitKommunal, die fortlaufende Streckenkontrolle zur Feststellung der Zustandsdaten wird über ein weiteres Programm, PrioVia, abgewickelt. Die Georeferenzierung und Darstellung im Kataster über das Programm ArcMap. Die Kombination der Programme ermöglicht, dass sowohl die Kontrolle und Aufnahme eines Schadens vor Ort als auch die Dokumentation und Rechnungslegung im Büro digital abläuft. Mit diesem Instrument ist eine optimierte Steuerung des Bauhofes möglich.

2.2. Wirtschaftswege

Aufgrund der ländlichen Struktur der Gemeinde liegt ein weitverzweigtes Netz von 148 km Wirtschaftswegen vor.

Diese Wege wurden ebenso wie die Straßen befahren. Wegen der differenzierten Nutzung und der fehlenden Grundlagendaten ist es nicht möglich, das Unterhaltungskonzept der Straßen auf die Wirtschaftswege zu übertragen.

Als Wirtschaftswege werden in Deutschland Wege wie Feld-, Wald- oder Wasserwirtschaftswege bezeichnet.

Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofes vom 18.11.1975 spricht man von Feld-, Wald-, Wiesen-, Weinbergs- und sonstigen Wirtschaftswegen unabhängig von der Wegebefestigung, wenn sie

- überwiegend land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen und
- keine überörtliche Bedeutung besitzen

Im Zuge der Flurbereinigung und der zunehmenden Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft wurden in den 1950-er und 60-er Jahren häufig Feld- und Waldwege, die größere land- oder forstwirtschaftliche Nutzflächen erschließen, mit einer Asphaltdecke befestigt, auch wenn der Unterbau im allgemeinen nur den Erfordernissen des damaligen landwirtschaftlichen Verkehrs bzw. des Forstverkehrs genügten.

Bei den Wirtschaftswegen sind zum Teil auch Naturschutzbelange zu beachten, z.B. hinsichtlich der Befestigung eines Weges im Landschaftsschutzgebiet.

So kann es aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein einen Weg zu asphaltieren, um so aufwändigen Unterhaltungsaufwand zu begrenzen, was u.U. aus Gründen des Umweltschutzes jedoch nicht möglich ist.

Verkehrssicherungspflicht:

Nach einem Urteil des OLG Koblenz vom 07.04.2003 sind die Anforderungen an die Verkehrssicherungspflicht für einen Wirtschaftsweg deutlich geringer als für sonstige Straßen. Bei diesen Wegen muss der Eigentümer keine besonderen Vorkehrungen gegen die typischen Gefahren in solchem Gelände treffen. Wegebenutzer müssen mit Unebenheiten, Schlaglöchern, Steinen oder Baumwurzeln auf den Wegen rechnen. Warningschilder oder Gefahrenzeichen müssen in der Regel nicht aufgestellt werden. Berechtigte Ansprüche auf Schadensersatz wegen unterlassener Verkehrssicherungspflicht der Wirtschaftswege hatten in der Vergangenheit zum weit überwiegenden Teil keinen Erfolg.

Für den Nachweis, dass die Verkehrssicherungspflicht erfüllt wird, müssen die Straßen und Wege der Stadt in regelmäßigen Abständen hinsichtlich möglicher Schäden kontrolliert werden, von denen Gefahr für die Nutzer ausgehen können. Die Kontrollen sind zu dokumentieren, um in einem Schadensfall den Kontrollnachweis gerichtsfest zu erbringen.

Die Wirtschaftswege unterliegen einem Kontrollrhythmus von 3 - 6 Monaten und werden von den Mitarbeitenden mit Segways befahren und die Schäden digital über das o.g. Straßenerhaltungsprogramm erfasst.

Nutzung der Wirtschaftswege:

Neben der Nutzung der Wege für den land- und forstwirtschaftlichen Betrieb werden Wirtschaftswege auch als Verbindungswege oder zur Freizeitgestaltung genutzt.

Zur Einführung des NKF erfolgte eine Unterteilung der Straßen und Wege nach Verbindungsfunktion und nach beitragsrechtlicher Betrachtung in Kategorien wie flächenerschließende Straße, Hauptverkehrs-, Hauptsammel-, Anliegerstraße etc. Die als Wirtschaftswege klassifizierten Wege entsprechen daher nicht ausschließlich der o.g. Rechtsprechung. Eine eindeutige Nutzungszuordnung der Wirtschaftswege kann nicht getroffen werden, da hierüber keine gesonderten Daten vorliegen.

Über die Erfordernisse der anfallenden Instandsetzung, Sanierungen und Reparaturen kann zum Teil im Umkehrschluss auf die Nutzung und Belastungen der Wege zurückgeschlossen werden.

Die landwirtschaftliche Nutzung hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Landwirtschaftlichen Fahrzeuge sind größer und die Achslasten zum Teil auch bei Standardfahrzeugen erheblich schwerer geworden als zu der Zeit als die Wirtschaftswege gebaut wurden.

Diese hohen Belastungen können zu Schäden an Wegen führen, wenn der Aufbau nicht für die erhöhte Belastung ausgelegt ist und häufig befahren wird.

Hierbei ist nicht allein das Gesamtgewicht des Fahrzeuges entscheidend, sondern die Achslast, die auf die Fahrbahn einwirkt und die gefahrene Geschwindigkeit. So wirkt die schwerste Achslast bei einem üblich 12 t Güllelsgespann mit bis zu 10 t auf die Fahrbahn.



Landwirtschaftliches 12 t Fahrzeug

Individual- oder Freizeitverkehr führt hauptsächlich dann zu Schäden, wenn Begegnungsverkehr entsteht und wegen der geringen Breiten der Wege über die Bankette ausgewichen wird. Wenn das häufiger passiert, kann eine Wegebankette zerstört werden, da sie für eine solche Belastung nicht ausgelegt ist. Nach der Straßenverkehrsordnung ist sie nicht Bestandteil der Fahrbahn und daher auch nicht zum Befahren freigegeben.

2.3. Brücken

Neben den Straßen werden auch die gemeindlichen Ingenieurbauwerke von den Gemeindewerken Nottuln verwaltet. Ingenieurbauwerke sind u.a. Brücken, Stützwände, usw. und in der DIN 1076 „Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen – Überwachung und Prüfung“ einzeln definiert.

So ist z.B. eine Brücke wie folgt definiert:

„Brücken sind Überführungen eines Verkehrsweges über einen anderen Verkehrsweg, über ein Gewässer oder tiefer liegendes Gelände, wenn ihre lichte Weite rechtwinklig zwischen den Widerlagern gemessen 2,00 m oder mehr beträgt.“

Zu den Aufgaben der Gemeindewerke gehört die Betreuung von:

69 Brückenbauwerke

62 davon aus Beton oder Stahl

7 aus Holz

11 von externen Baulastträgern

DIN 1076:

Brückenbauwerke nach festgelegten Kriterien der Brückenbauwerksnorm DIN 1076 regelmäßig geprüft werden. Es ist ein Bauwerksbuch zu führen, in dem die Prüfungen dokumentiert werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur legt mit der Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF) verbindlich fest, dass die Straßenbaulastträger dieses Verfahren anwenden.

Die Richtlinien werden laufend den technischen Gegebenheiten angepasst.

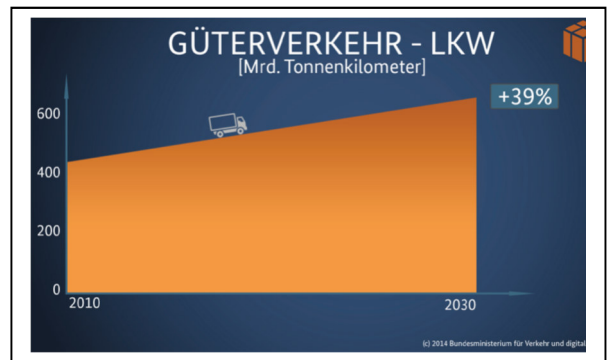
Vor dem Hintergrund eines älter werdenden Bauwerksbestandes und des stetig wachsenden Verkehrsaufkommens auf den Straßen bekommt die Prüfung der Ingenieurbauwerke immer größere Bedeutung.

Güter- und Personenverkehr

2000=100; Tonnenkilometer bzw. Personenkilometer



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018



Prognose des BMVI Zunahme

Güterverkehr bis 2030

Die Straßenbauverwaltungen haben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit für die Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit der Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen einzustehen. Hierfür ist ein System erforderlich, das die Ingenieurbauwerke von der Planung über den Bau und die Erhaltung bis zu ihrem Nutzungsende einschließlich ihres Abbruchs bzw. Ersatzneubaus erfasst und die Qualität damit sicherstellt.

Charakteristisch für den Brückenbestand in Deutschland ist der überproportional hohe Anteil älterer Bauwerke. In den alten Bundesländern wurde die überwiegende Zahl der heute vorhandenen Ingenieurbauwerke in den Jahren 1965 bis 1985 errichtet. In dieser Zeit galten andere Anforderungen und Vorschriften für die Bemessung und Ausführung dieser Bauwerke als heute. Die Verkehrszunahme und Lasterhöhung bei den Lastkraftwagen waren zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. Unter Berücksichtigung des aktuellen Standes der Technik weisen diese älteren Ingenieurbauwerke charakteristische konstruktive Schwachstellen auf und bedürfen daher einer besonderen Überwachung.

Die Dokumentation der gemäß DIN vorgeschriebenen Besichtigungen, der einfachen Prüfung, der Hauptprüfung und der Sonderprüfungen werden im sogenannten Bauwerksbuch dokumentiert.

Die DIN 1076 schreibt genau vor, welche Bauteile in welcher Form zu prüfen sind, wie bestehende Mängel/Schäden zu kennzeichnen sind und wie damit in weiteren Prüfungen zu verfahren ist.

Mit Einführung der elektronischen Datenverarbeitung konnten die von der DIN 1076 vorgegebenen analogen Formblätter der Prüfungen in elektronische Form überführt werden.

Der Bund hat 1988 die Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EWB-PRÜF) eingeführt und für die Umsetzung das EDV-Programm SIB-Bauwerk programmiert.

Programm SIB-Bauwerke:

Die Nutzung des Programms SIB-Bauwerke ist für kommunale Baulastträger nicht verbindlich vorgeschrieben. Es wird allerdings inzwischen auch von vielen Ingenieurbüros (Brückenbau) und Baulastträgern genutzt. Seit der Erfassung der Brücken durch ein externes Ingenieurbüro im Jahr 2015 und der Erstellung der Bauwerksbücher wird das Programm von den Gemeindewerken Nottuln genutzt.



Die aufgenommenen Schäden werden mit Ziffern zwischen 1-4 getrennt für die drei Aspekte Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit eingestuft. Zur Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der Schadensfeststellung liegt ein umfangreicher Beispielskatalog für typische Schäden und deren Bewertung vor.

Das Programm kann in seiner Oberfläche den Vorgaben des jeweiligen Baulastträgers angepasst werden, die Struktur ist allerdings fest vorgegeben, so dass eine nachträgliche Veränderung der Dokumentation nicht möglich ist.

Eine Programmsichtung des Fachbereiches hat ergeben, dass es derzeit keine Alternative zu dem Programm gibt.

Die digitale und georeferenzierte Datengrundlage hat auch erhebliche Vorteile in der täglichen Arbeit. Zum Beispiel bei Auskünften nach möglichen Belastungsgrenzen, wie sie bei Schwertransporten abgefragt werden oder Fragen zu Detailausbildungen bei Bauwerken, die durch die Hinterlegung von Bildmaterial beantwortet werden können.

Die Benotung eines Bauwerks erlaubt nicht einen eindeutigen Rückschluss auf den Handlungsbedarf der im Einzelfall nach einer Prüfung erforderlich ist.

Die Zustandsnoten werden unter Berücksichtigung der Schadensauswirkungen auf die „Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit“ der Konstruktion berechnet. Die Konstruktion ist wiederum mit ihren einzelnen Bauteilen, wie z.B. Widerlager,

Geländer, Übergänge etc. zu betrachten. Es fließen damit sehr viele Einzelwerte in die Erfassung der Gesamtnote ein.

So kann die Zustandsnote 3 aufgrund einer Vielzahl von Schwachpunkten in den drei Prüfkriterien ergeben, dass kein ganz dringender Handlungsbedarf besteht. Genauso kann durch die Wertigkeit eines einzelnen Schadens diese Note erreicht werden mit einem dringenden Handlungsbedarf.

Die Betrachtung der Zustandsnote ist daher allein in Betrachtung des dazugehörigen Bauwerks aussagekräftig.

Die kontinuierliche Erfassung einer Schadensentwicklung vermittelt die Kenntnis über Ursache, Umfang, Schweregrad und den zeitlichen Verlauf eines Schadensbildes.

Einzig die Ermittlung der Zustandsnote 4 ist eindeutig, da bei diesem Wert die Brücke umgehend zu sperren ist.

Die aus der Bewertung herzuleitenden Maßnahmen werden in der Gemeinde Nottuln (als Straßenbaulastträger) gemeinsam vom Abteilungsleiter und den externen Prüfern getroffen. Als ausgebildeter Bauwerksprüfer besitzt der Abteilungsleiter der Gemeindewerke ebenfalls die notwendigen Fachkenntnisse zur Beurteilung von Schäden.

Die Verantwortung obliegt wiederum allein dem Prüfer durch seine Unterschrift.

Je nach Bedeutung der Prüfungs-Bewertung und der erforderlichen Maßnahmen bei dem einzelnen Bauwerk werden die Maßnahmen ebenfalls mit der Fachbereichsleitung Bau der Gemeinde Nottuln abgestimmt.

Für jedes Ingenieurbauwerk besteht eine Bauwerksakte, in der alle für das Bauwerk relevanten Dokumente aufbewahrt werden. Diese Akte umfasst Pläne, Verträge, Prüfungsunterlagen etc., soweit sie für die laufende Bearbeitung erforderlich sind.

Da die Nutzungsdauer von Ingenieurbauwerken je nach Konstruktionsart bis zu 115 Jahren (Gewölbebrücken) beträgt und der Umfang der Unterlagen sehr groß sein kann, gibt es neben der laufenden Bauwerksakte noch Archivakten, die ebenfalls von der Fachabteilung geführt werden und in denen sämtliche Unterlagen eines Bauwerks, wie z.B. auch Vergaben, Rechnungen etc. enthalten sind.

In den Bauwerksakten werden auch die Prüfberichte, die digital im Bauwerksbuch vorhanden sind, als Ausdruck hinterlegt, um so eine vollständige Aktenführung zu gewährleisten.

Neben den Ergebnissen, die sich aus den Prüfungen zur Dauerhaftigkeit oder Standsicherheit der Bauwerke ergeben, müssen die Bauwerke auch aufgrund der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht kontrolliert werden.

Hierfür wird eine Excel-Liste genutzt. Diese Liste dient zum Austausch mit den Mitarbeitenden des Bauhofes und zur Dokumentation der Verkehrssicherungspflicht.

In der DIN 1076 wird die Bauwerksprüfung hinsichtlich ihrer technischen Durchführung festgelegt. Die Verantwortung z.B. für die bauaufsichtliche Bewertung dieser Prüfergebnisse, für die Schlussfolgerungen hinsichtlich der Erhaltungsmaßnahmen oder mögliche Haftungsfragen bleibt beim Straßenbaulastträger bzw. der Straßenbaubehörde.

Neben der DIN 1076, der Prüfrichtlinie RI-EWB-PRÜF gibt es weitere Gesetze, Richtlinien und Regelwerke, die zur Aufgabenerfüllung zu beachten sind.

3. Kaufmännische Betrachtung

3.1. Neues Kommunales Finanzmanagement - NKF

Als Hintergrund zum Verständnis des Verfahrens der Unterhaltung Straßen, Wege und Brücken in der jetzigen Form ist es hilfreich die Historie zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ zu erläutern.

Das Gesetz zum NKF (Neue Kommunale Finanzmanagement) wurde vom Land NRW zum 01.01.2005 eingeführt. Ziel des NKF ist es die kommunalen Finanzen transparent darzustellen, insbesondere das Ressourcenaufkommen, den Ressourcenverbrauch und den Vermögensbestand.

Die Daten werden hierbei nach kaufmännischen Gesichtspunkten ermittelt und bewertet, um der Politik und Verwaltung Unterstützung für effektive und wirtschaftliche Entscheidungen anzubieten.

Hierbei mussten die Gemeinden in NRW erstmalig ihre Anlagenwerte nach kaufmännischen Vorgaben erstellen. Für Straßen, Wege, Grünflächen etc. war das ein gänzlich neues Verfahren, da der Bau und die Unterhaltung dieser Anlagen fast ausschließlich in der öffentlichen Hand liegen und es keinen vergleichbaren Markt dafür gibt.

Mit der Einführung des NKF wurde das bis dahin kamerale Verfahren abgelöst, das lediglich Einnahmen und Ausgaben abbildet, aber sonst keine Wertveränderungen darlegt.

Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens als Element des NKF soll unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ein nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht werden, indem Transparenz über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres geschaffen wird.

Mit dem NKF soll der sparsame und effiziente Ressourceneinsatz gefördert werden und dem Gedanken der intergenerativen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden.

§ 1 Umstellung auf die doppelte Buchführung, Eröffnungsbilanzstichtag

(1) Gemeinden und Gemeindeverbände haben spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung in ihrer Finanzbuchhaltung zu erfassen und zum Stichtag 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz nach § 92 Abs. 1 bis 3 der Gemeindeordnung aufzustellen.

Aus dem Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKF Einführungsgesetz NRW - NKFEGR NRW) vom 16. November 2004 (Fn 1)

Nottuln hat 2005 als eine der ersten NRW-Kommunen das NKF eingeführt und damit die Umstellung vom kameralistischen auf das kaufmännische Finanzwesen vollzogen. Hierfür mussten u.a. alle Anlagengüter der Gemeinde finanziell bewertet werden.

Eine einheitliche Grundlage der Bilanzierung der Infrastrukturanlagen war zur Einführung des NKF von Seiten des Gesetzgebers nicht vorgegeben. Aufgrund der verschiedenen Bewertungsmöglichkeiten wurde lediglich auf das „Vorsichtsprinzip“ hingewiesen, das heißt die Anlagengüter eher zu niedrig als zu hoch zu bewerten.

Im straßenrechtlichen Sinne wird der Begriff "Straße" als Sammelbegriff verwendet. Zu der begrifflich so genannten „Straße“ gehören der Straßenkörper; das sind insbesondere der Straßengrund, der Straßenunterbau, der Straßenoberbau, aber auch die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen, Haltestellenbuchten für den Linienverkehr sowie Rad- und Gehwege.

Des Weiteren gehört auch das Zubehör (Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen, Bepflanzungen) nach diesem Begriffsverständnis zu der Straße.

So war es den Kommunen freigestellt, die Straße entsprechend dem Sammelbegriff zu bewerten oder getrennt nach den einzelnen Komponenten.

Die Gemeinde Nottuln hat die Infrastrukturanlagen über die Bewertung des Grund und Bodens zuzüglich der Straßenaufbauten und des Zubehörs vorgenommen.

In der Eröffnungsbilanz wurden die Brücken den „Straßen“ zugeordnet und mit dem Gesamtwert aktiviert.

Wenn inzwischen von "Straße" oder "Straßenvermögen" die Rede ist, wird nicht mehr von dem Sammelbegriff ausgegangen. Vielmehr ist der Begriff "Straße" hier gleichzusetzen mit der Fahrbahn einschließlich Seitenbebauung. Das ist dem Umstand geschuldet, dass sich die schwierigen Bewertungsprobleme zumindest ganz überwiegend bei den Baumaßnahmen an den Fahrbahnen ergeben.

Die übrigen Anlagen wie Brücken, Gräben, Tunnel etc. und auch das Zubehör werden in der Regel einzeln veranlagt.

3.2. Anlagenbewertung

Die Erst-Bewertung des Straßenvermögens erfolgte in Nottuln über die Bewertung der Sachanlagen bzw. des Infrastrukturvermögens:

- Grund und Boden des Infrastrukturvermögens
- Straßennetzes mit Wegen, Plätzen und Verkehrsanlagen
- Sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens

Zum 31.12.2010 wurde eine körperliche Bestandsaufnahme (Inventur) der Straßen, Parkplätze, Geh- und Radwege durchgeführt.

Bei einzelnen Straßenabschnitten führten die im Rahmen der turnusmäßigen Inventur festgestellten Zustandsverschlechterungen gegenüber der vorangegangenen Bestandsaufnahme zu außerplanmäßigen Abschreibungen im Hinblick auf eine wesentliche Verkürzung der Restnutzungsdauer.

Mit diesem Verfahren wurde dem Wirklichkeitsprinzip der Infrastrukturanlagen entsprechend gehandelt, ist allerdings keine vorausschauende Handlungsweise, um den Bestand nachhaltig zu sichern.

Die Befahrung der Straßen im Jahre 2017 ist als umfassende Inventur zu sehen, die aber nur dann zu einer Veränderung des Anlagenbestandes herangezogen wird, wenn investive Maßnahmen den Wert einer Straße verändern.

Der vorhandene Anlagewert hat sich durch diese Befahrung nicht verändert.

Die Straßen sind weiterhin in Gänze als Anlage erfasst. Bei Veränderungen in Teilen der Straße werden diese Teilstücke auf die bestehende Anlage aktiviert.

3.3. Finanztechnische Betrachtung

Die Ausgaben für den Straßenbau werden unterschieden in Investition und (laufende) konsumtive Unterhaltungsaufwendungen.

Diese Positionen werden grundsätzlich im städtischen Haushalt zur Verfügung gestellt. Bei investiven Maßnahmen handelt es sich um aktivierungsfähige Herstellungskosten, die zur Werterhaltung – bzw. -steigerung des Anlagevermögens beitragen. Sie werden maßnahmenscharf geplant. Laufende Unterhaltsmaßnahmen werden als konsumtive Aufwendungen geplant und bewirtschaftet.

Das Anlagevermögen nimmt durch stetige Abschreibungen der Straßen regelmäßig ab. Daher sollte durch geeignete Investitionsmaßnahmen zur Vermeidung eines Werteverzehrs beigetragen werden. Ein Auszug der städtischen Nutzungsdauern befindet sich in Anlage 3.

Während beispielsweise bei der Gebäudebewertung auf detaillierte steuerrechtliche Vorschriften aus der Privatwirtschaft zurückgegriffen werden kann, bestehen für infrastrukturelle Baumaßnahmen keine derartigen Regelungen.

Dies führte in der Fachwelt zu Definitionsproblemen hinsichtlich der bilanztechnischen und bautechnischen Betrachtung der Straßen.

Begriffe wie Nutzungsdauern, Straßenaufbau, Bauklassen, Instandsetzung, Instandhaltung, Erhaltungsmaßnahmen etc. mussten zwischen den verschiedenen Betrachtungsweisen so vereinbart werden, dass die baufachliche Beurteilung einer Straße mit ihrer Bilanzierung weitestgehend übereinstimmt.

Im Zuge dieses Prozesses hat sich auch die Forschung und Technik weiterentwickelt, so dass mit verbesserter Methodik die Zustandserfassung einer Straße und die darauf zugrunde liegende Bewertung erleichtert werden konnte

Die umfassende Kenntnis des Bestands und Zustands des Straßennetzes ist eine unverzichtbare Grundlage für die systematische Erhaltungsplanung

Die Erfassung und Bewertung nach dem FGSV-Regelwerk bilden die Grundlage für die fachgerechte Bilanzierung des Anlagevermögens und deren Fortschreibung. Gleichzeitig wird unter Nutzung der Grundlagen und Werkzeuge eines Straßenmanagementsystems die Erhaltungsplanung optimiert. So wird unter Zusammenführung der technischen und finanziellen Betrachtung der Weg zu einem effizienten und gleichzeitig nachhaltigen Infrastrukturmanagement möglich.

In der Eröffnungsbilanz wurden alle Straßen und Wirtschaftswege als Grund und Boden (Anlagensachgruppencode 231) erfasst. Bei den Straßen (planungsrechtlicher Innenbereich) wurden Aufbau und Zubehör entsprechend seinem Restbuchwert und Restnutzungsdauer dazugerechnet.

Auf die Aktivierung des Aufbaus der Wirtschaftswege wurde seinerzeit verzichtet, da davon ausgegangen wurde, dass alle Wirtschaftswege bereits abgeschrieben waren.

Seit Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde lediglich ein Wirtschaftsweg im Jahre 2008 einzeln veranlagt und aktiviert.

Das deckt sich mit der Aussage der Gemeindewerke, dass bisher nur Instandhaltungsarbeiten an den Wirtschaftswegen vorgenommen wurden.

Die Brücken wurden bei der Ersterfassung als Bestandteil der Straßen angesehen und nicht einzeln veranlagt. Erst mit dem Neubau einer Brücke werden diese als Einzelanlage mit den Baukosten erfasst. Die Nutzungsdauer richtet sich nach der Brückenart. Wegen der geringeren Haltbarkeit beträgt die Nutzungsdauer einer Holzbrücke z.B. lediglich 30 Jahre.

Bei investiven Baumaßnahmen (Erneuerungs- oder Neubaumaßnahmen) werden die Folgekosten mit eingerechnet, so dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die Wahl der Konstruktion beeinflusst.

So sind Holzbrücken zwar in der Herstellung günstiger als Stahlbetonbrücken, jedoch auf ihre Lebenszeit betrachtet kostenintensiver als Stahlbetonbrücken, da in der Regel die theoretische Nutzungsdauer von 30 Jahren nicht erreicht wird, sondern lediglich bei ca. 15 Jahren liegt.

Um die theoretisch angesetzte Nutzungsdauer erzielen zu können, wäre ein wesentlich höherer Unterhaltungsaufwand erforderlich, da Holzbrücken aufgrund ihrer Lage häufig starker Verschmutzung und auch erhöhtem Vandalismus ausgesetzt sind.

Da der Bereich Brückenprüfung und Brückenunterhaltung organisatorisch zusammengefasst ist, liegt das Augenmerk bei Brückenerneuerungen oder Neubauten auch immer auf den Folgekosten der einzelnen Baumaßnahmen.

Aufgrund der Ersterfassung sind von den 69 Brücken lediglich die 6 einzeln veranlagt, die nach der Einführung des NKF erneuert wurden. s. Anlage 2

4. Prüfungsfeststellungen zu den Straßen und Wegen

4.1. Technische Prüfungsfeststellungen

Aus den vorbenannten Gegebenheiten wird deutlich, dass das veraltete Bewertungssystem der Infrastruktur Straßen und Brücken nicht ausreichend war, um ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement durchzuführen.

Mit dem Konzept für die Unterhaltung der Straßen im Jahr 2017 und der Implementierung des Straßenmanagementsystems „PIT Kommunal“ wurde ein transparentes System geschaffen, um der Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht der Straßen effektiv und effizient nachzukommen.

Ebenso wurde dies für den Brückenbestand mit der Erstellung der Bauwerksakten und der Einführung der Software „SIB-Bauwerksbuch“ ermöglicht.

Die Arbeitsweise des Straßenmanagementsystems sind den Prüferinnen vor Ort dargelegt worden. Das Programm ermöglicht eine schnittstellenfreie und dokumentenechte Kommunikation zwischen Betrieb und Büro. Die Bewertungssystematik ist nachvollziehbar und das Unterhaltungsmanagement der Straßen dadurch transparent und effizient.

P/01 Es wird begrüßt, dass ein Straßenmanagementsystem entsprechend den Empfehlungen der FGSV eingeführt wurde

Die Wirtschaftswege sind noch nicht konzeptionell erfasst. Auch diese umfangreichen Infrastrukturanlagen sollten systematisch erfasst werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Förderung einer nachhaltigen Modernisierung ländlicher Infrastruktur (Wirtschaftswege) gestartet.

Grundlage und zwingende Voraussetzung ist ein vorhandenes Wirtschaftswegekonzept / Ländliches Wegenetzkonzept.

E/01 Es wird empfohlen für die Wirtschaftswege ein Konzept aufzustellen, auch um mögliche Zuwendungen in Anspruch nehmen zu können

4.2. Finanztechnische Prüfungsfeststellungen

Die Bilanzierung der Infrastruktur erfolgte nach dem Grundsatz der seinerzeitigen Systematik. Die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des angewandten Verfahrens wurde von der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) als zuständige Prüfbehörde geprüft und bescheinigt.

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des Eigenbetriebes für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Infrastruktur werden die Kosten transparent dargelegt. Der Gemeindebetrieb ermittelt sein erforderliches Budget über eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), die er der Gemeinde darlegt. Diese stellt ihm das Budget zur Verfügung und wird über den Wirtschaftsplan der Gemeindewerke bearbeitet. Die Rechnungsbearbeitung erfolgt digital über das Buchungsprogramm KIS, das 4-Augen-Prinzip wird dabei eingehalten.

Zum Jahresende erfolgt ein separater Jahresabschluss der Gemeindewerke. Ein Überschuss wird an die Gemeinde zurückgezahlt. Ein Defizit wird mittels der KLR dargelegt und nach Prüfung der Unterlagen durch die Gemeinde Nottuln erstattet.

Die Kosten für investive Maßnahmen werden ermittelt und bei der Gemeindeverwaltung Nottuln angemeldet. So ist sichergestellt, dass die Einbindung von Politik und Bürger bei größeren Baumaßnahmen erfolgt.

Die investiven Kosten einer Baumaßnahme werden der Gemeinde Nottuln nach Fertigstellung der Maßnahme von den Gemeindewerken übermittelt, so dass die Anlagenbuchung dort erfolgen kann. Investive Maßnahmen werden losgelöst vom Wirtschaftsplan der Gemeindewerke über den Haushalt der Gemeinde Nottuln abgewickelt. Da die Straßen in Gänze veranlagt sind, werden geringfügige Veränderungen auf die bestehende Anlage gebucht. Umfangreichere Maßnahmen werden als Teilstück auf die bestehende Anlage gebucht. So wird dem Wirklichkeitsprinzip entsprochen.

B/01 Die Anlagenbuchhaltung sollte prüfen, ob eine weitere Differenzierung der Teilanlagen zukünftig praktikabel ist.

Nicht alle Leistungen im Zuge der Unterhaltung, des Betriebs und Baumaßnahmen können von den Mitarbeitenden des Gemeindewerkes selbst erfüllt werden.

Bauliche Maßnahmen wie z.B. Straßenunterhaltungsarbeiten, Brückenkontrollen etc. werden ausgeschrieben. Bei wiederkehrenden Leistungen werden Rahmenverträge geschlossen. Die Ausschreibungsverfahren werden über die Zentrale Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen abgewickelt.

P/02 Die Trennung von Vergabe/Submission und Ausführung der Maßnahmen wird begrüßt.

5. Schlussbemerkungen

5.1. Fazit

Die technische Verwaltung der Unterhaltung und des Betriebs der Straßen, Wege und Brücken verläuft rechtssicher, ordnungsgemäß und wirtschaftlich.

Die notwendigen Veränderungen hinsichtlich des Softwareeinsatzes sind entsprechend dem Stand der Technik erfolgt und werden als wirkungsvoll angesehen. Die Anlagenbuchhaltung arbeitet nach den Grundsätzen der rechtlichen Vorgaben. Die Differenzierung der Anlagengüter werden sukzessive umgesetzt, so dass die allgemeinen Bewertungsanforderungen der kommunalen Haushaltsverordnung eingehalten werden.

Für die Umsetzung der im NKF geforderten Generationengerechtigkeit ist in erster Linie die Information über den tatsächlichen Bestand wichtig, um damit nachhaltig wirtschaften zu können.

Dieses Ziel wird mit den eingesetzten Verfahren erreicht.

5.2. Schlussbesprechung

Auf eine Schlussbesprechung wurde verzichtet. Geringfügige Ergänzungen seitens der Gemeindewerke wurden aufgenommen.

Hamm, den 15.09.2023

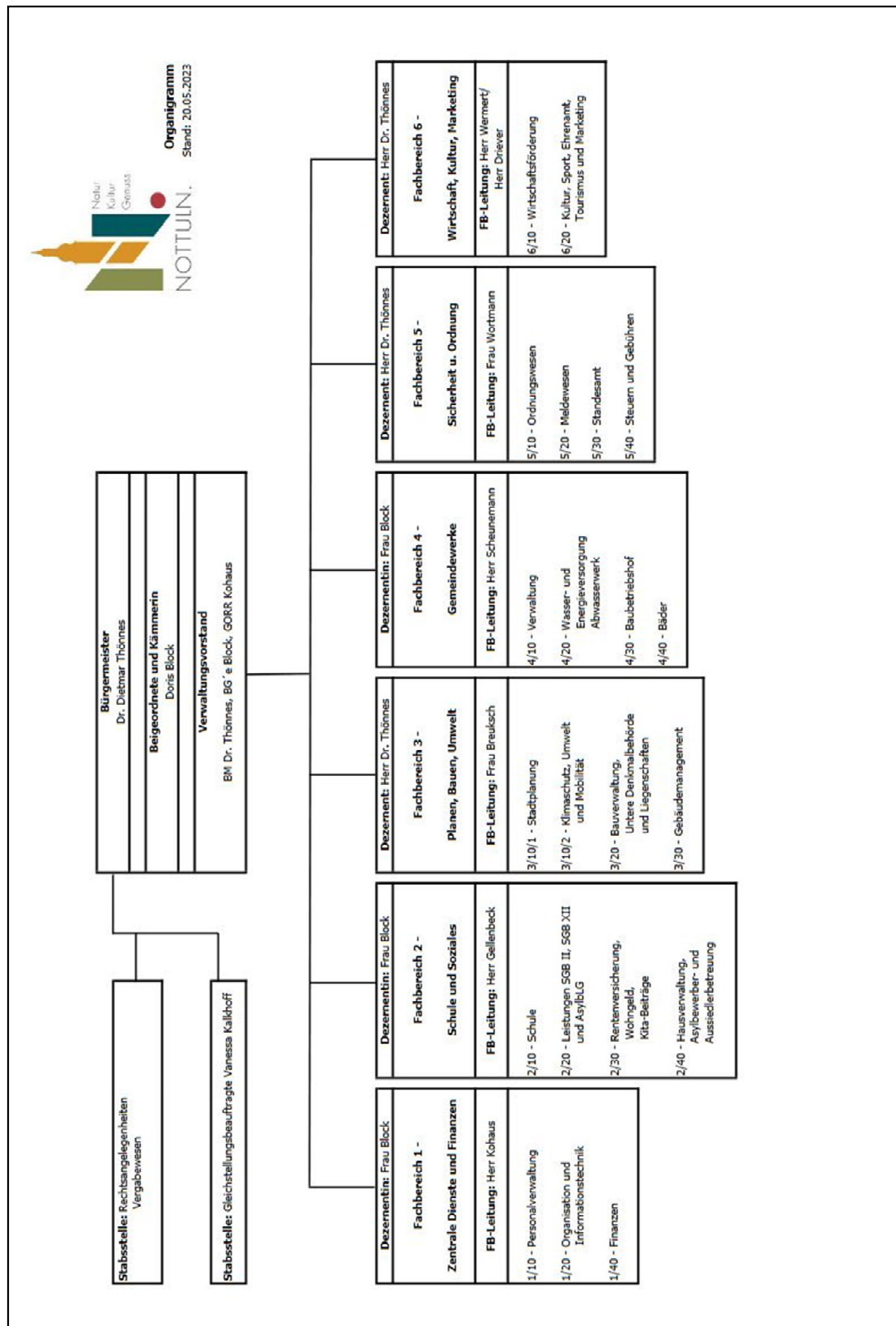
gez. Rütter
Leiter
des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Hamm

gez. Heine, Nölle
Prüferinnen

6. Anlagen

- 6.1. Organigramm der Gemeinde Nottuln
- 6.2. Brückenanlagen
- 6.3. Nutzungsdauern

Anlage Organigramm



Brückenanlagen

Gemeinde:
Berechtigungscodes/B...
Anlagenbuchungsgnu...

Nutzungsdauer in Ja...
Abgangsdatum
Sofortische aktiv

BRÜCKEN

Suchergebnis	Variante								
Nr. #	Beschreibung	Kostenstelle Code	Fachkriterium Code	Berechtigung	Gemeindefaz.	ATA Buch			
ANL04553	Brücke Holz Bengeloss/Eise...	36007	1355101	58	NKF				
ANL04531	Brücke Steinpark Appelh...	36007	1355101	58	NKF				
ANL05577	Brücke Steuerm. Steuerm 21	36006	1254101	58	NKF				
ANL06346	Brücke Steinpark Appelh...	36007	1355101	58	NKF				
ANL08269	Brücke Weibstraße Appelh...	36006	1254101	58	NKF				
→ ANL08881	Brücke Nonnenbach - Ort...	36006	1254101	58	NKF				

Nutzungsdauern

Nr.	Vermögensgegenstand	ND lt. NKF	Nottuln
2	Straßen, Wege, Plätze (Grundstückseinrichtungen)		
2.01	Brücken (Holzkonstruktion, Tropenholz)	20 - 40	30
2.015	Brücken (Aluminium)		50
2.02	Brücken (Mauerwerk, Beton oder Stahlkonstruktion, Verbundsystem)	50 - 100	80
2.14	Straßen (Anlieger-, Hauptverkehrsstraßen / Parkflächen und Plätze)	25 - 50	50
2.15	Wirtschaftswegen	10 - 30	30