

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt Bielefeld im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	11
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	14
Strukturen	14
Bilanzkennzahlen	15
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	17
Alter und Zustand	18
Unterhaltung	20
Reinvestition	23
→ Finanzierung	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verkehrsflächen

Der Stadt Bielefeld liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung** vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Bielefeld definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Das Amt für Verkehr nutzt die Straßendatenbank für die Bestandsdaten sowie das städtische Rechnungswesen für die Finanz- und Bilanzdaten. Das **Aufbruchmanagement** ist bereits weitestgehend digitalisiert, und die Prozesse sind optimiert. Es sollte noch um die erfolgte Übernahme der Aufbrüche und die Überwachung der Gewährleistungsfrist ergänzt werden.

Das Amt für Verkehr führt seit 2015 regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Es werden jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsfläche messtechnisch erfasst und bewertet. Somit ist sichergestellt, dass nach fünf Jahren der Zustand aller Verkehrsflächen ermittelt und bewertet ist. Die körperliche Inventur wird entsprechend dieser Ergebnisse vorgenommen.

Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Bielefeld ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat die Stadt Bielefeld nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den letzten vier Jahren hat sie jährlich lediglich ein Drittel der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen **Anlagenabnutzungsgrad** von ca. 80 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch acht Jahren zum Ende 2017 wider. Demgegenüber zeigt sich der **tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen** nach der regelmäßigen Erfassung und –bewertung in einem deutlich besseren Zustand, als es der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Ein zusätzliches Risiko indizieren die geringen **Unterhaltungsaufwendungen** der Jahre 2016 und 2017. Diese liegen bei nur knapp 70 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern vermitteln alle drei Einflussfaktoren – Alter, Unterhaltung und **Reinvestitionen** – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch für den Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen und des Vermögens ist damit mittel- und langfristig nicht sichergestellt.

➔ 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, befestigte 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. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

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 betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Die Datenlage der Stadt Bielefeld ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut, aber teilweise nicht aktuell. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig erarbeitet.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Bielefeld** führt eine Straßendatenbank als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung. Inhalt sind Leit- und Funktionsdaten, Flächen und Maße sowie aktuelle Zustandsdaten. Die Finanzdaten sind für das Amt für Verkehr jederzeit und in verschiedenen Tiefen und Ausprägungen aus dem städtischen Rechnungswesen abrufbar. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamte Stadt Bielefeld mit einheitlichen Daten arbeitet.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld führt eine Straßendatenbank. Diese ist allerdings bei Flächen- und Querschnittsdaten nicht auf dem aktuellsten Stand, Aufbaudaten fehlen. Zustandsdaten pflegt Bielefeld seit 2015 aktualisiert ein.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Bielefeld** hat bei der Einführung der Straßendatenbank alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Aufbaudaten wurden nicht erfasst.

Sie hält die Leitdaten und Funktionsdaten aktuell vor. Flächendaten und Maße der Verkehrsflächen befinden sich nicht auf dem aktuellsten Stand. Verkehrs- und Inventardaten werden in separaten Dateien geführt. Diese Informationen lassen sich bei Bedarf leicht einholen. Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen, sind nicht Inhalt der Straßendatenbank, lassen sich aber aus dem Finanzsystem der Stadt Bielefeld leicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte ihre Straßendatenbank in Bezug auf die Flächendaten stets auf einem aktuellen Stand halten und Aufbaudaten nachpflegen.

Die Zustandserfassung, die zur Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 durchgeführt wurde, ist ebenfalls Bestandteil der Straßendatenbank. Zustandserfassungen werden seit 2015 erneuert und in der Straßendatenbank hinterlegt.

→ **Feststellung**

Zustandsdaten werden in Bielefeld seit 2015 regelmäßig aktualisiert. Es erfolgt jedes Jahr eine Zustandserfassung von 20 Prozent der Verkehrsflächen. Somit sind nach fünf Jahren alle Flächen auf ihren Zustand hin ermittelt und bewertet.

In Bielefeld werden die Zustandserfassungen der Verkehrsflächen messtechnisch durchgeführt. Die erfassten Schadensbilder werden in fünf Zustandsklassen eingeteilt und bewertet. Mit der Weitergabe der Ergebnisse und Wertanpassungen an die Anlagenbuchhaltung trägt die Stadt Bielefeld der körperlichen Inventur Rechnung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld wird eine komplette aktuelle körperliche Inventur der Verkehrsflächen zum Ende 2019 durchgeführt haben.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ausgelöst. Festgestellte Mängel und Schäden sollten direkt beseitigt werden, um u.a. ständig die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen vor. Diese werden zurzeit aktualisiert. Ziel der Straßenbegehung ist es, festgestellte Mängel und Schäden der Verkehrsflächen zu erkennen und zu beheben.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld führt im Amt für Verkehr keine Kostenrechnung.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Bielefeld** arbeitet im Amt für Verkehr nicht mit einer Kostenrechnung. Die manuellen Eigenleistungen bei der Erhaltung der Verkehrsflächen werden vom Umweltbetrieb Bielefeld

(UWB), einem Eigenbetrieb, erbracht. Dieser führt für alle Bereiche eine eigene Kostenrechnung.

Das Amt für Verkehr kann alle Kosten im Rechnungswesen der Stadt Bielefeld einsehen. Die Aufwendungen sind in Sachkonten dargestellt. Ein Sachkonto für die Abrechnungen des UWB's und eines für die konsumtiven Maßnahmen des Amtes für Verkehr. Eine zusätzliche Kostenrechnung würde die detaillierte Betrachtung aller Kosten nach Kostenstellen ermöglichen und wäre noch detaillierter und ermöglicht genauere Auswertungen.

Das Amt für Verkehr könnte mit einer Kostenrechnung in Verbindung mit der Straßendank und einem damit verbundenen Erhaltungsmanagement genau ermitteln, ob viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand führen und sich stattdessen eine Erneuerung des Anlagegutes wirtschaftlicher darstellt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Amt für Verkehr zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Diese Kostenrechnung könnte integriert oder über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbunden sein.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer definierten Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Bisher stellt das Amt für Verkehr der **Stadt Bielefeld** verschiedene Bauprogramme nach Zustandsklassen und Prioritäten der Bezirke auf. Diese werden zur Mittelanmeldung in der Haushaltsplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.

Diese Ziele sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

Diese Ziele und Kennzahlen sollte das Amt für Verkehr auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung einsetzen und auch an den UWB als Auftrag weitergeben. Die Erhaltungsmaßnahmen und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne den möglichen, finanziellen Handlungsrahmen aus dem Blick zu verlieren.

➔ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

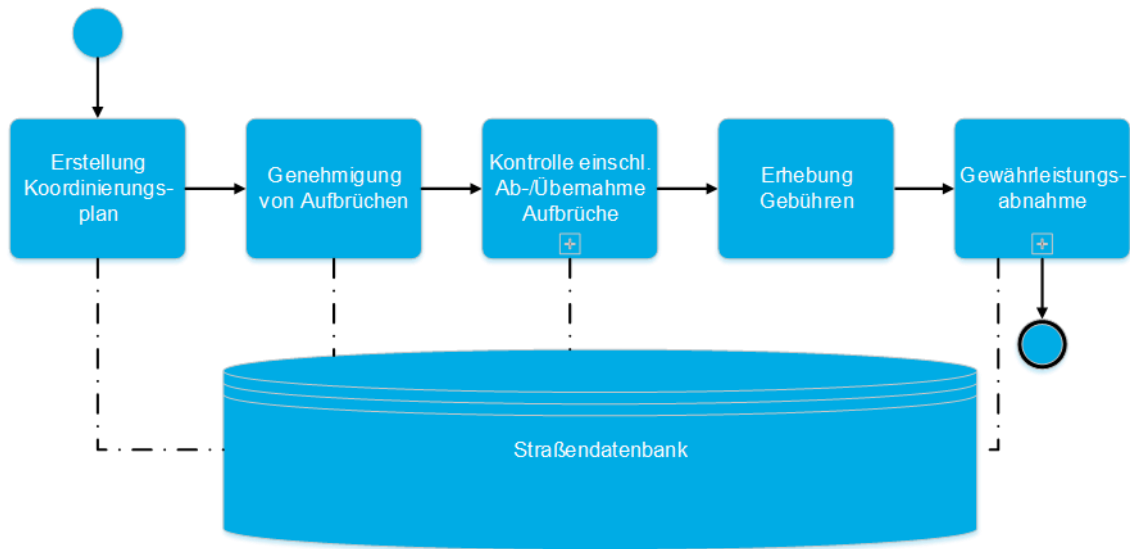
➔ Feststellung

Das Aufbruchmanagement der Stadt Bielefeld ist bereits sehr gut aufgestellt. Die Übernahme des Aufbruches sowie der Ablauf der Gewährleistungsfrist vermerkt Bielefeld noch nicht in der Straßendatenbank.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten, erfolgte ein Gespräch mit dem Amt für Verkehr der **Stadt Bielefeld** auf Basis einer Checkliste. Diese wird einheitlich bei allen 23 kreisfreien Städten verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

In der Stadt Bielefeld erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen, UWB-Kanalbau und dem Amt für Verkehr. Es gibt vierteljährliche Treffen aller an Aufbrüchen Beteiligten. Die Stadt erstellt einen Koordinierungsplan, der die Ergebnisse protokolliert. Dieser wird allen Beteiligten über ein EDV-gestütztes Koordinierungsprogramm sowie schriftlich zur Verfügung gestellt.

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt das Amt für Verkehr und bündelt gleichzeitig alle Belange. Die zuständige Mitarbeiterin/der zuständige Mitarbeiter nimmt an den Koordinierungsgesprächen teil. Die Übereinstimmung mit dem Koordinierungsplan wird geprüft und ggf. erfolgt eine Terminverschiebung oder Versagung. Alle Daten der Koordinierungsplanung sind über die Planverfahren und in der Straßendatenbank einsehbar.

Für die ca. 8.000 Aufbrüche jedes Jahr beschäftigt das Amt für Verkehr eigene Inspektorinnen und Inspektoren, die die Aufbrüche während der gesamten Zeit begleiten. Vor allem unangekündigte Kontrollen und die Übernahmetermine sind ihre Aufgaben.

Eine Baubeginnanzeige fordert das Amt für Verkehr der Stadt Bielefeld nicht. Über die Mitteilung der verkehrsrechtlichen Anordnung vom Ordnungsamt wird der Beginn der Maßnahme angezeigt.

Die Forderung einer Baubeginnanzeige wird zurzeit erarbeitet. Hierbei soll dann bereits bei der Aufbruchgenehmigung über die Straßendatenbank eine bestimmte Frist zur Einreichung der Baubeginnanzeige wie auch deren Inhalte festgelegt werden.

Genaue Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs sind in den technischen Bestimmungen Inhalt der Genehmigung. Weiter geben die Konzessionsverträge, die Auftragsrichtlinien, Leitlinien für Details und weitere Vereinbarungen die Rahmenbedingungen für die Aufbrüche vor.

Das Einhalten dieser Vorgaben wird durch unangemeldete Kontrollen nach Ermessen der Inspektorinnen/der Inspektoren geprüft. Diese unangemeldeten Kontrollen werden in der Software mit Fotos protokolliert. Mängel werden dem Vorhabenträger angezeigt mit der Aufforderung zur Beseitigung.

Nach Fertigstellung des Aufbruchs erhält die Stadt Bielefeld die Beendigungsanzeige der verkehrsrechtlichen Anordnung. Die Übernahme erfolgt zumeist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Diese Übernahme wird protokolliert und ggf. mit Fotos und Nachweisen z. B. der Verdichtungskontrollen ergänzt. Sollten sich Mängel zeigen, werden diese aufgenommen und sind zu beseitigen. Erst dann erfolgt die Übernahme.

→ **Feststellung**

Die Übernahme des Aufbruchs wird nicht in der Straßendatenbank vermerkt. Auch das Ende der Gewährleistungsfrist wird nicht vermerkt.

Nach der Übernahme werden nur Kontrollen im Rahmen der Verkehrssicherung durch die Straßenkontrolleure des UWB vorgenommen.

Es erfolgt keine Darstellung der Übernahme von Aufbrüchen in der Straßendatenbank. Übernahmeprotokolle sind nicht Inhalt der Straßendatenbank. Eine Wiedervorlage zum Ende der Gewährleistungsfrist und eine Entlassung des Vorhabenträgers aus dieser erfolgt ebenfalls nicht.

→ **Empfehlung**

Die erfolgte Übernahme von Aufbrüchen und den Ablauf der Gewährleistungsfrist mit Wiedervorlagevermerk sollte die Stadt Bielefeld in der Straßendatenbank erfassen. Nur so kann bei festgestellten Mängeln die Verantwortlichkeit sofort ermittelt werden.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

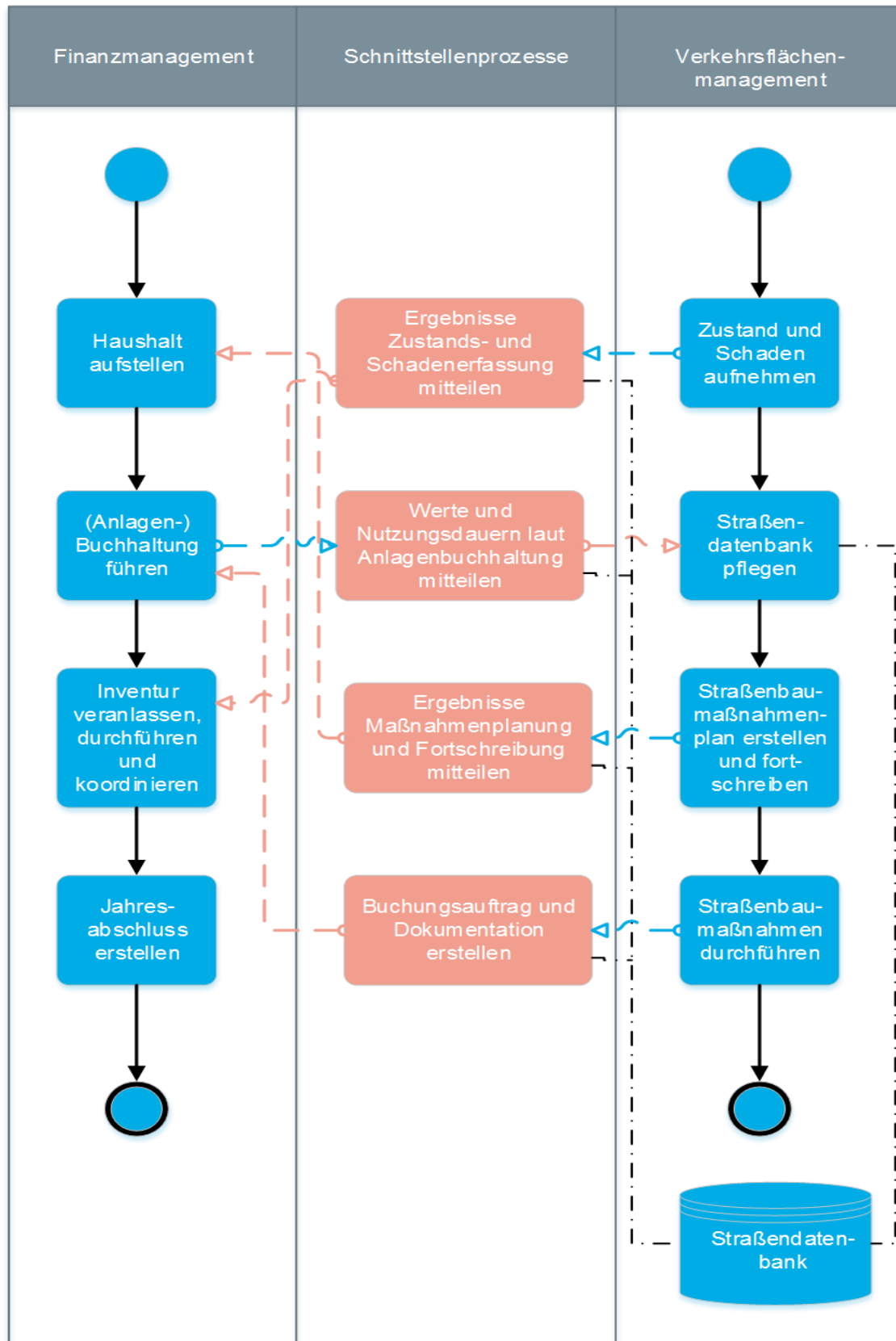
→ **Feststellung**

Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



Um den Ablauf der verschiedenen Schnittstellen zu erfragen, erfolgte ein Gespräch mit dem Amt für Verkehr und der Anlagenbuchhaltung der **Stadt Bielefeld**. Die gpaNRW verwendet hierfür eine landesweit einheitliche Checkliste.

Die Anlagegüter Verkehrsflächen der Stadt Bielefeld stimmen mit den gebildeten Abschnitten der Straßendatenbank überein. Zugriffe in beide Richtungen, Anlagenbuchhaltung auf Straßendatenbank und Amt für Verkehr auf Rechnungswesen sind möglich.

Seit der Eröffnungsbilanz zum Januar 2009 hat die Stadt Bielefeld teilweise weitere körperliche Inventuren der Verkehrsflächen durchgeführt. Weitere Hinweise zu diesem Thema siehe Abschnitt Steuerung, Straßendatenbank.

Verantwortlich für die Erstellung der Inventuren, auch der körperlichen Inventuren, ist das Amt für Finanzen. Das Amt für Verkehr führt die körperlichen Inventuren der Verkehrsflächen durch. Hierzu werden jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsflächen messtechnisch befahren, die Schäden aufgenommen, in Zustandsklassen eingeteilt und die Abschnitte bewertet. Diese Bewertung wird dann der Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Die Verfahren der relevanten Änderungen des Anlagebestandes werden in regelmäßigen Runden unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes abgestimmt. Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis gut bewährt.

Buchwerte und Restlaufzeiten werden im Rechnungswesen der Stadt Bielefeld dargestellt. Da das Amt für Verkehr Zugriff auf das Rechnungswesen hat, werden diese Informationen in Maßnahmenplanungen einbezogen. Die Maßnahmenplanung erfolgt immer mit einer Orientierung an der Wirtschaftlichkeit und der technischen Notwendigkeit.

In buchhalterischen Fragen erfolgt eine enge Abstimmung zwischen dem Amt für Verkehr und dem Amt für Finanzen. Hierbei geht es um Entscheidungen konsumtiver oder investiver Natur aber auch um die Bildung außerplanmäßiger Abschreibungen.

Die Straßendatenbank des Amtes für Verkehr ist gleichzeitig das Verkehrsmanagementsystem. Alle investiven Maßnahmen werden im Rechnungswesen geführt. Mittels Datenblättern wird das Amt für Finanzen über durchgeführte Maßnahmen informiert und kann dann die notwendigen Informationen im Rechnungswesen hinterlegen. Konsumtive Maßnahmen lassen sich über gesonderte Sachkonten abrufen.

Die notwendige Dokumentation für die Buchinventur wird den Buchungsbelegen und den Datenblättern beigelegt und im Amt für Finanzen archiviert.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld eher begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und vielen Einwohnern.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.288	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	36,38	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,69	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die **Stadt Bielefeld** ist flächenmäßig die viertgrößte kreisfreie Stadt in NRW. Die Bevölkerungszahl liegt über dem Durchschnitt. Dadurch ergibt sich eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Bielefeld stellt ihren Einwohnern mehr Verkehrsflächen zur Erschließung der großen Gemeindefläche zur Verfügung als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte. Durch die große Gemeindefläche liegt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche trotzdem noch unter dem ersten Viertelwert.

Das Amt für Verkehr der Stadt Bielefeld unterhält auf dem 259 qkm großem Gemeindegebiet ungefähr 12 Mio. m² Straßen und 31.000 m² befestigte Wirtschaftswege. Durch die Nähe der Bundesautobahnen A2 und A33 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Bielefeld führenden Straßen werden somit nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Neben der Verkehrsfläche gesamt kann auch die Flächenart und Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit unter einem Prozent allerdings nur einen sehr geringen Anteil an der Verkehrsfläche. Rund die Hälfte der Verkehrsfläche entfällt auf die Anlieger- und Wohnstraßen und mehr als ein Viertel auf die Hauptver-

kehrsstraßen. Die Haupteerschließungsstraßen sind mit einem Anteil von 20 Prozent an der Verkehrsfläche ebenfalls von Bedeutung. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2017 um 127 Mio. Euro (33 Prozent) verringert.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2017 hat die **Stadt Bielefeld** Verkehrsflächen in Höhe von knapp 255,5 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 3,2 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Die Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht, wie im Teilbericht Finanzen, die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,35	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	21,06	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der **Stadt Bielefeld** wird nur von wenigen Ausgliederungen geprägt. Die landesweiten interkommunalen Vergleichszahlen sind dagegen von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der kreisfreien Städte teils erheblich beeinflusst.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Bielefeld einheitlich 40 Jahre Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Damit hat sie sich für eine unterdurchschnittliche Nutzungsdauer entschieden. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 50 Jahren. Im Vergleichsjahr 2017 liegt die Restnutzungsdauer bei nur noch knapp 8 Jahren.

Die Stadt Bielefeld konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 127 Mio. Euro (ca. 33 Prozent) des Wertes wurden seitdem verzehrt.

Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau) Eröffnungsbilanz 2009 – 2017 in Euro

2009	2010	2012	2014	2016	2017
386.153.107	351.127.499	317.369.405	284.686.867	264.295.742	258.701.118

Für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Bielefeld die Verkehrsflächen, die eigentlich bereits das Ende der Nutzungsdauer erreicht hätten, noch mit einer Restnutzungsdauer von fünf Jahren ausgewiesen. Mit Ablauf dieser Restnutzungsdauer werden diese Anlagegüter nur noch als Erinnerungsposten geführt.

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen konnten das Vermögen der Stadt Bielefeld im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein Vermögensverlust entstanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte das Anlagevermögen Verkehrsflächen durch ausreichende Investitionen erhalten.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

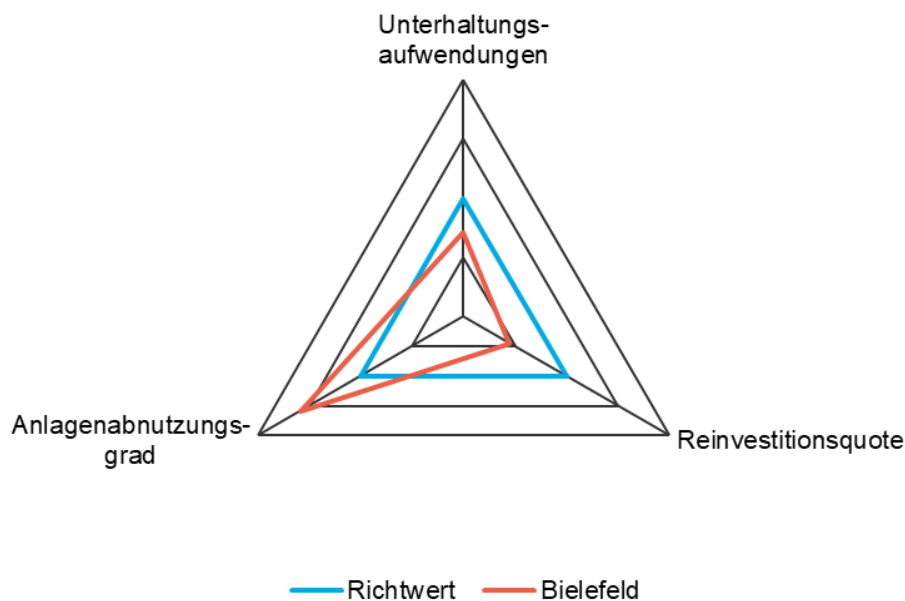
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Bielefeld** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Bielefeld
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,91
Reinvestitionsquote in Prozent	100	49,9
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	80,3

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege zeigt eine starke Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen.

Die Stadt Bielefeld erstellt jedes Jahr für 20 Prozent der Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung und Bewertung. Der Zustand der ersten 80 Prozent erfasster Straßenflächen zeigt sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei ungefähr 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Die **Stadt Bielefeld** hat für ihre Verkehrsflächen einheitliche Nutzungsdauern von 40 Jahren für neues Vermögen festgelegt. Im Vergleichsjahr 2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei knapp 8 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	80,30	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der Bilanzwert der Verkehrsflächen der Stadt Bielefeld im Vergleich zu dem geringsten Viertel der kreisfreien Städte gehört. Die Verkehrsflächen sind im Durchschnitt älter als in den Vergleichskommunen. Der Anlagenabnutzungsgrad betrug bei der letzten Prüfung 2011 noch 70 Prozent. Beeinflusst wird die geringe Restnutzungsdauer von einer Gesamtnutzungsdauer am unteren Zeitrahmen. Die Stadt Bielefeld hat sich für eine Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen von einheitlich 40 Jahren

entschieden. In 2017 besteht noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von knapp 8 Jahren.

Die Stadt Bielefeld konnte dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad bisher nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Entwicklung des Alters korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Somit indiziert die hohe Überalterung und der steigende Anlagenabnutzungsgrad einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf.

Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen liefert eine Zustandserfassung mit Einteilung in Zustandsklassen.

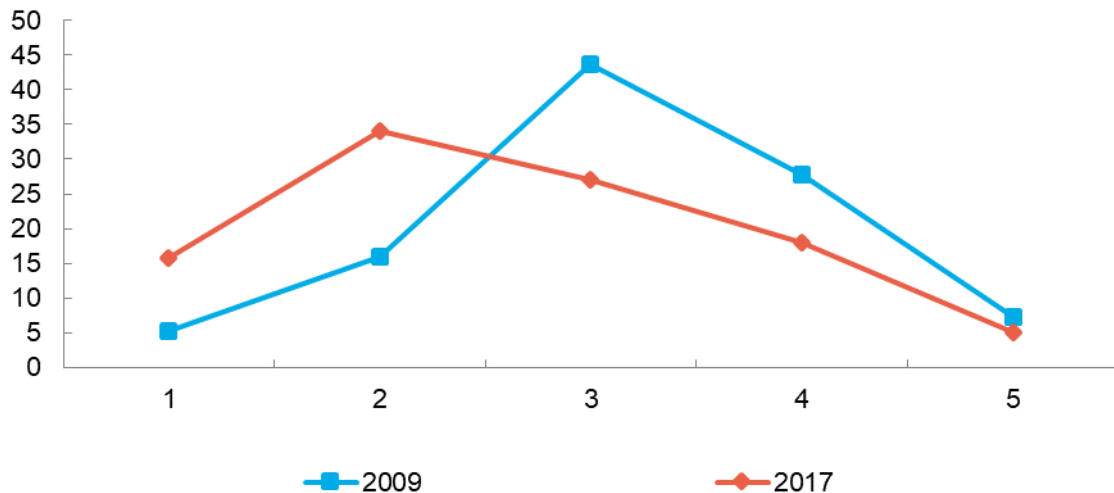
Die Stadt Bielefeld hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 ermitteln und bewerten lassen. Um den Aufwand möglichst gering zu halten, erfasst und bewertet Bielefeld seit 2015 jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsflächen neu. Damit erfolgt für jeden Abschnitt alle fünf Jahre eine neue Erfassung und Bewertung.

Da in der neuen Zustandserfassung die Wirtschaftswege bisher nicht berücksichtigt wurden, gilt auch die Zustandsverteilung der Eröffnungsbilanz im unten gezeigten Diagramm nur für die Straßen.

Zur Eröffnungsbilanz 2009 hat die Stadt Bielefeld ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind rund 44 Prozent auf die Zustandsklasse drei entfallen. Nur rund 21 Prozent konnten als gut oder sehr gut bezeichnet werden, und 35 Prozent der Straßen befanden sich in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand.

Von 2015 bis 2017 hat die Stadt Bielefeld ca. 80 Prozent der Straßen neu erfasst und in Zustandsklassen eingeteilt. Auch wenn noch nicht das vollständige Verkehrsflächennetz neu erfasst und bewertet ist, lässt sich aus den vorliegenden Ergebnissen tendenziell eine deutliche Verbesserung gegenüber der Zustandsklassenverteilung aus 2009 erkennen. Ca. 27 Prozent der Flächen entfallen auf die Zustandsklasse drei, rund 50 Prozent sind als gut bzw. sehr gut eingestuft und nur noch 23 Prozent als schlecht bis sehr schlecht.

Zustandsverteilung Straßen



Die Zustandsermittlung weicht erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren deutlich unter der tatsächlichen, technischen Nutzungsdauer liegt. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich die Substanz der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Bielefeld** hat im Jahr 2017 knapp 11 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Darin enthalten sind Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 205.000 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,91	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Bielefeld** setzt mit den 0,91 Euro je qm Verkehrsfläche etwa 70 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Im Jahr 2011 betrugen die Unterhaltungsaufwendungen sogar nur 0,75 Euro je qm Verkehrsfläche. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Bielefeld bereits bei 80 Prozent liegt, dürften die geringen Unterhaltungsaufwendungen nicht ausreichen, um den vorhandenen guten Zustand langfristig zu erhalten.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen enthalten. Im Jahr 2017 betragen diese ca. 205.000 Euro. Hiermit werden Unterhaltungsmaßnahmen im Haushalt abgebildet, die in dem Jahr nicht durchgeführt werden können. Dadurch reduzieren sich die tatsächlich durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen auf 0,88 Euro je m² Verkehrsfläche.

Die Stadt Bielefeld konnte die Unterhaltungsmaßnahmen nicht nur insgesamt, sondern auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	k. A.	k. A.	1.521.896	1.539.128
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	1.181	63.412	56.355	6.504
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	725.357	205.000
Erhaltungsaufwendungen	8.729.727	8.715.480	8.489.048	9.229.297
davon Leistungen UWB	6.254.207	5.978.450	5.811.398	5.903.347

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017
Leistung UWB betriebliche Erhaltung	4.679.708	4.261.000	4.408.168	4.904.862
Leistung UWB Instandhaltung	760.000	880.000	856.000	760.000
Leistung UWB Instandsetzung	814.499	837.450	547.230	238.485
davon Fremdleistungen	2.475.520	2.737.030	2.677.650	3.325.950
Fremdleistung betriebliche Erhaltung	95.709	234.030	128.000	242.000
Fremdleistung Instandhaltung	1.619.500	1.672.000	1.904.000	1.914.200
Fremdleistung Instandsetzung	760.311	831.000	645.650	1.169.750
Unterhaltungsaufwendungen			10.792.656	10.979.929

Die Stadt Bielefeld hat für die betriebliche Erhaltung ca. 56 Prozent der konsumtiven Mittel eingesetzt. Die Instandhaltung hat ca. 29 Prozent beansprucht und die nachhaltigere Instandsetzung wurde nur mit 15 Prozent der finanziellen Ressourcen durchgeführt.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2014	2015	2016	2017
Erhaltungsaufwendungen in Euro	8.729.727	8.715.480	8.489.048	9.229.297
Betriebliche Erhaltung				
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	4.775.417	4.495.030	4.536.168	5.146.862
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	54,70	51,58	53,44	55,77
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,37	0,42
Instandhaltung				
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	2.379.500	2.552.000	2.760.000	2.674.200
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	27,26	29,28	31,51	28,98
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,23	0,22
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	1.574.810	1.668.480	1.192.880	1.408.235
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	18,04	19,14	14,05	15,26
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,10	0,12

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. In Bielefeld entfallen jedoch nicht einmal 17 Prozent auf diese nachhaltigen Erhaltungsmaßnahmen. Instandhaltungen können, sofern sie frühzeitig durchgeführt werden, ebenfalls als nachhaltige Maßnahmen eingesetzt werden. Sie dienen dann dazu die Ausweitung von kleineren Schäden in tiefere Schichten zu verhindern.

→ Feststellung

Die Leistungen, die der UWB erbringt, umfassen fast zwei Drittel aller Erhaltungsleistungen. Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass es sich hauptsächlich um betriebliche Erhaltung handelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements versuchen, weniger Mittel für kleinflächige, nicht nachhaltige Reparaturen zu binden und eher nachhaltige Instandsetzungen durchführen. Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittel- und langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote 2017 liegt im Vergleichsjahr bei 50 Prozent. Auch in den Jahren seit der Eröffnungsbilanz lag die Reinvestitionsquote im Schnitt sogar nur bei 35 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte. Nur so wird der Erhalt des Bilanzvermögens gewährleistet.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Bielefeld** hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2017 keine neuen Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Alle durchgeführten Maßnahmen betrafen vorhandenes Vermögen. Im Betrachtungsjahr 2017 wurden von Bielefeld investive Mittel in Höhe von knapp 7,6 Mio. Euro verwendet. Dagegen stehen Abschreibungen von knapp 15 Mio. und Verluste aus Anlageabgängen von 304.000 Euro.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	49,94	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Im Betrachtungsjahr 2017 hat die Stadt Bielefeld investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Saronweg, Travestraße, Beckhausstraße, Quellenhofweg und Sudbrackstraße eingesetzt.

Für 2017 beträgt die Reinvestitionsquote der Verkehrsflächen knapp 50 Prozent, in der 4-Jahres-Betrachtung 2014 bis 2017 dagegen nur 35 Prozent. Auch die Zeitreihenbetrachtung der letzten Prüfung von 2009 bis 2012 zeigt ebenfalls nur eine durchschnittliche Reinvestitionsquote von knapp 34 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht Vermögensverzehr. Im Jahr 2018 wurden nach Auskunft des Amtes für Verkehr erstmalig höhere Investitionen als in den Vorjahren getätigt.

Reinvestitionsquote

Aufwendungen/Reinvestitionen	2014	2015	2016	2017
Abschreibungen in Euro	16.909.251	17.767.271	14.459.521	14.859.001
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	361.379	331.984	512.589	303.931
Summe Wertverlust	17.270.630	18.099.255	14.972.110	15.162.932
Reinvestitionen in Euro	3.962.063	4.295.822	6.698.307	7.570.451
Reinvestitionsquote in Prozent	28,2	23,7	45,3	49,9

Eine geringe 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. Die Betrachtung seit 2009 zeigt im Schnitt nur Quoten von rd. 35 Prozent.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies kann Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich machen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.

Die Stadt Bielefeld hat auch in den letzten Jahren nur wenig in den Bestand reinvestiert und kein neues Vermögen geschaffen. Dies ist ein wesentlicher Grund für den oben festgestellten Werteverzehr beim Anlagevermögen Verkehrsflächen.

Das sich der ermittelte technische Zustand erheblich besser zeigt als erwartet, kann auf die von Bielefeld gewählte kurze Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen zurückzuführen sein. Eine differenzierte Wahl von Gesamtnutzungsdauern für die verschiedenen Straßenarten würde ein deutlicheres Bild der zu erwartenden Nutzungszeiten geben. Auch würde der Wertverlust durch einen längeren Abschreibungszeitraum geringer ausfallen. Die Stadt Bielefeld sollte hierzu überprüfen, ob die bilanziell gewählte Nutzungsdauer auch weitestgehend der technischen Nutzungsdauer entspricht.

Natürlich sind auch die Restriktionen zu beachten, denen die Stadt Bielefeld als Kommune in der Haushaltssicherung unterliegt. Haushaltsmittel stehen nur begrenzt zur Verfügung und deren Einsatz ist bereits langfristig geplant. Trotzdem muss auf den Werterhalt des Anlagevermögens geachtet werden.

→ Finanzierung

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. In der letzten Prüfung haben wir uns daher ausführlich mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt. In dieser Prüfung haben wir geklärt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden.

Die Stadt hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Im Betrachtungszeitraum refinanziert die **Stadt Bielefeld** durchschnittlich acht Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein deutlich unterdurchschnittlicher Wert.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2010. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Die Satzung entspricht im Wesentlichen dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistungen ist möglich und wird auch praktiziert.

Allerdings spielen die Erschließungsbeiträge nach dem BauGB in der Stadt Bielefeld nur eine untergeordnete Rolle. Aktuell werden wenig neue Baugebiete erschlossen. Wenn dies erfolgt, nutzt die Stadt Erschließungsverträge als Finanzierungsinstrument. Durch solche Vereinbarungen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand zu 100 Prozent zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertrages verbleibt bei der Stadt.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW für die Stadt Bielefeld einen hohen Erfüllungsgrad bei der Erhebung von KAG-Beiträgen festgestellt.¹ Seit 2013 wendet die Stadt bei den Anlieger- und den Hauptgeschäftsstraßen die Höchstsätze der StGB-Mustersatzung an. Bei den weiteren Straßenkategorien liegt die Anliegerbeteiligung im oberen Bereich der vom StGB empfohlenen Spannweite. Die Stadt nutzt damit die rechtlichen Möglichkeiten zur Beitragsfinanzierung von Investitionen zur Straßenerneuerung weitgehend aus.

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Jahr 2014, Finanzen S. 27ff.

Dies gilt allerdings nicht für die Wirtschaftswege. Auch diese können nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Beteiligung der Anlieger zwischen 50 und 80 Prozent. Die städtische Satzung sieht diese Möglichkeit nicht vor. Derzeit beschränkt sich die Stadt auf die Instandhaltung der Wirtschaftswege im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht. Dies ist auch den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes geschuldet. Insbesondere fehlt qualifiziertes Personal zur Planung und Begleitung von Investitionsmaßnahmen. Die Stadt muss allerdings aufgrund der zunehmenden Überalterung der Verkehrsflächen auch bei den Wirtschaftswegen mit steigenden Finanzbedarfen rechnen. Durch Straßenbaubeiträge nach KAG könnte sie einen Teil gegenfinanzieren.

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Stadt Bielefeld die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Datenlage der Stadt Bielefeld ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut, aber teilweise nicht aktuell. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig erarbeitet.		
F2	Die Stadt Bielefeld führt eine Straßendatenbank. Diese ist allerdings bei Flächen- und Querschnittsdaten nicht auf dem aktuellsten Stand, Aufbaudaten fehlen. Zustandsdaten pflegt Bielefeld seit 2015 aktualisiert ein.	E2	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Straßendatenbank in Bezug auf die Flächen- und Querschnittsdaten stets auf einem aktuellen Stand halten und Aufbaudaten nachpflegen.
F3	Zustandsdaten werden in Bielefeld seit 2015 regelmäßig aktualisiert. Es erfolgt jedes Jahr eine Zustandserfassung von 20 Prozent der Verkehrsflächen. Somit sind nach fünf Jahren alle Flächen auf ihren Zustand hin ermittelt und bewertet.		
F4	Die Stadt Bielefeld wird eine komplette aktuelle körperliche Inventur der Verkehrsflächen zum Ende 2019 durchgeführt haben.		
F5	Die Stadt Bielefeld führt im Amt für Verkehr keine Kostenrechnung.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Amt für Verkehr zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F6	Die Stadt Bielefeld hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer definierten Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E6.2	Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F7	Das Aufbruchmanagement der Stadt Bielefeld ist bereits sehr gut aufgestellt. Die Übernahme des Aufbruchs sowie der Ablauf der Gewährleistungsfrist vermerkt Bielefeld noch nicht in der Straßendatenbank.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Übernahme des Aufbruchs wird nicht in der Straßendatenbank vermerkt. Auch das Ende der Gewährleistungsfrist wird nicht vermerkt.	E8	Die erfolgte Übernahme von Aufbrüchen und den Ablauf der Gewährleistungsfrist mit Wiedervorlagevermerk sollte die Stadt Bielefeld in der Straßendatenbank erfassen. Nur so kann bei festgestellten Mängeln der Verantwortliche sofort ermittelt werden.
F9	Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.		
F10	Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld eher begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und vielen Einwohnern.		
F11	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2017 um 127 Mio. Euro (33 Prozent) verringert.	E11	Die Stadt Bielefeld sollte das Anlagevermögen Verkehrsflächen durch ausreichende Investitionen erhalten.
F12	Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege zeigt eine starke Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen. Die Stadt Bielefeld erstellt jedes Jahr für 20 Prozent der Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung und Bewertung. Der Zustand der ersten 80 Prozent erfasster Straßenflächen zeigt sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.
F13	Die Stadt Bielefeld wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich die Substanz der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.		
F14	Die Leistungen, die der UWB erbringt, umfassen fast zwei Drittel aller Erhaltungsleistungen. Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass es sich hauptsächlich um betriebliche Erhaltung handelt.	E14.1	Die Stadt Bielefeld sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements versuchen, weniger Mittel für kleinflächige, nicht nachhaltige Reparaturen zu binden und eher nachhaltige Instandsetzungen durchführen. Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittel- und langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.
		E14.2	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, den Zustand zu erhalten und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die Reinvestitionsquote 2017 liegt im Vergleichsjahr bei 50 Prozent. Auch in den Jahren seit der Eröffnungsbilanz lag die Reinvestitionsquote im Schnitt sogar nur bei 35 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken.	E15	Die Stadt Bielefeld sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.

➔ 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