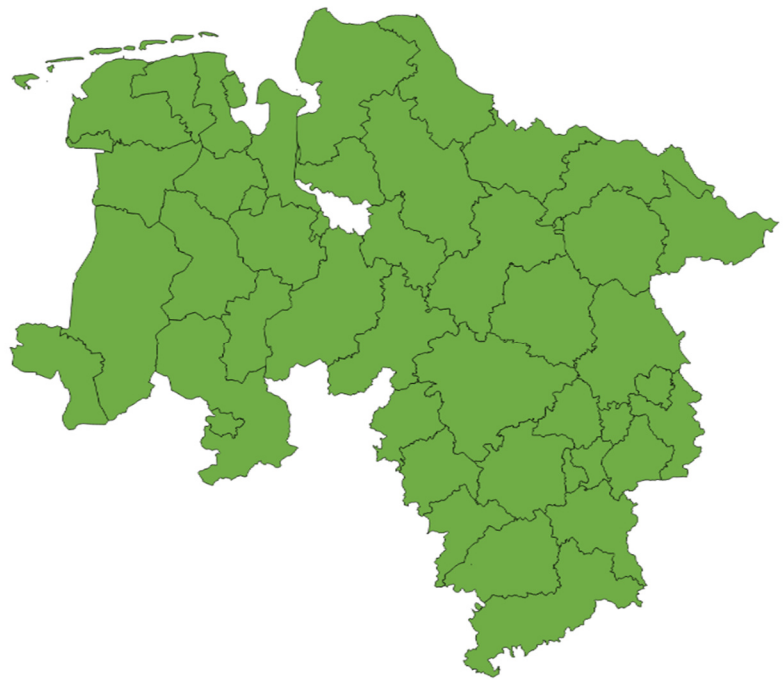


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2019**



**Niedersachsen**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

## 5.10 Bilanzierung des kommunalen Straßenvermögens – Eine Analyse mithilfe von Bilanzkennzahlen weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr hin

*Eine Kennzahlenanalyse bei 16 Kommunen für die Jahre 2012 bis 2015 weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr des Straßenvermögens hin.*

*Kommunen, deren Bilanzkennzahlen des Straßenvermögens über mehrere Jahre negative Entwicklungen zeigen, sollten untersuchen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.*

Prüfungs-  
anlass

Die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur stellt ein erhebliches Vermögen dar. Ihr Erhalt und ihr Ausbau stellen die Kommunen stets aufs Neue vor große Herausforderungen.

So erhob das Deutsche Institut für Urbanistik bundesweit bei Kreisen, Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern für 2018 für den Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur einen Investitionsrückstand von 36 Mrd. €. 2016 und 2017 beliefen sich die entsprechenden Werte auf 34 Mrd. € bzw. 39 Mrd. €. <sup>52</sup>

Der Abbildung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss kommt vor diesem Hintergrund eine große Bedeutung zu, um entscheidungsrelevante Informationen für die kommunale Zielbildung, Planung, Kontrolle und Steuerung zu erhalten.

Prüfungs-  
durchführung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte mithilfe ausgewählter Jahresabschlusskennzahlen, wie sich bei 16 Kommunen<sup>53</sup> mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 55.000 und einer Fläche zwischen 55 qkm und 359 qkm das kommunale Straßenvermögen<sup>54</sup> in den Jahren 2012 bis 2015 entwickelte.

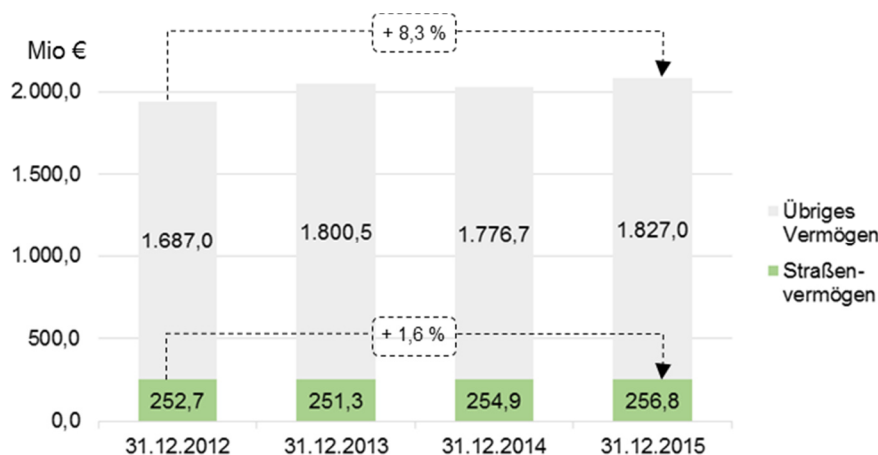
Das Straßenvermögen dieser 16 Kommunen ist ausweislich der Jahresabschlüsse erheblich. Zum 31.12.2015 wiesen die 16 Kommunen ein Straßenvermögen von insgesamt 256,8 Mio. € aus. Bei einer Bilanzsumme von insgesamt 2.083,8 Mio. € betrug der Anteil des Straßenvermögens am kommunalen Vermögen dieser 16 Kommunen zum Bilanzstichtag 2015 12,3 %:

---

<sup>52</sup> KfW Bankengruppe (Hrsg.), KfW-Kommunalpanel 2017, 2018 und 2019.

<sup>53</sup> Einbezogen wurden die Städte Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rbge., Nienburg (Weser), Nordhorn, Rehburg-Loccum, Rinteln und Stadthagen, die Gemeinden Drochtersen, Faßberg, Schwanewede, Seevetal, Steinfeld (Oldenburg), Westoverledingen und Winsen (Aller) sowie der Flecken Adelebsen.

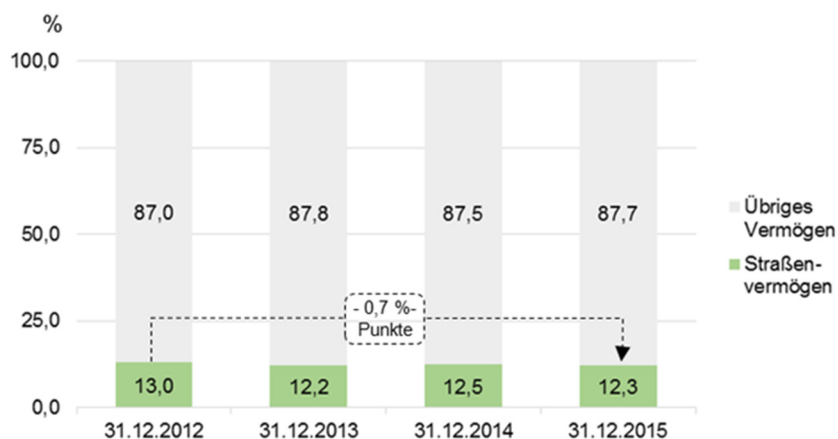
<sup>54</sup> Unter dem Straßenvermögen werden hier die Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen gemäß Kontenart 035 des verbindlichen Kontenrahmens für Niedersachsen zusammengefasst.



*Straßenvermögen absolut angewachsen, ...*

Ansicht 21: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme absolut

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

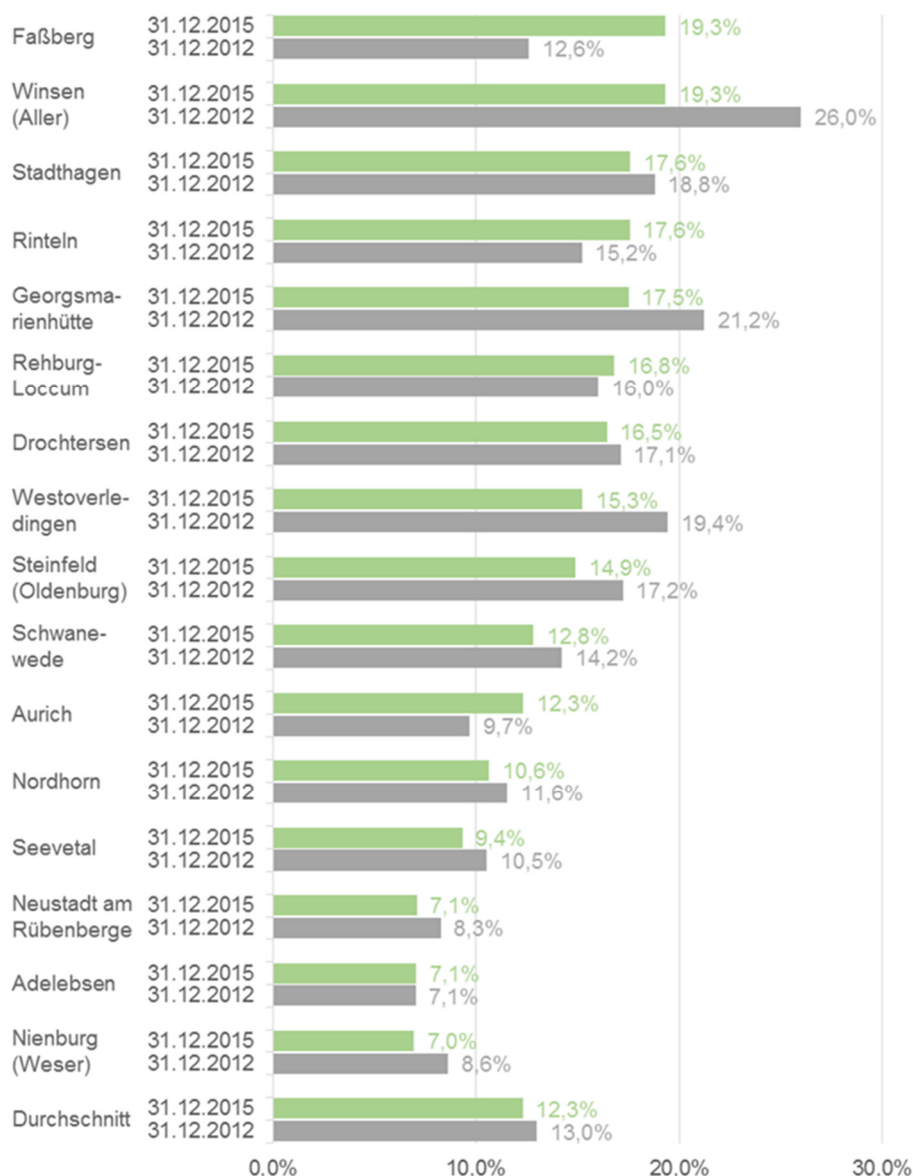


*..., aber prozentual zurückgegangen*

Ansicht 22: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme prozentual

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

Aufgegliedert auf die 16 Kommunen veränderte sich die Straßenvermögensquote zum 31.12.2015 im Vergleich zum 31.12.2012 wie folgt:



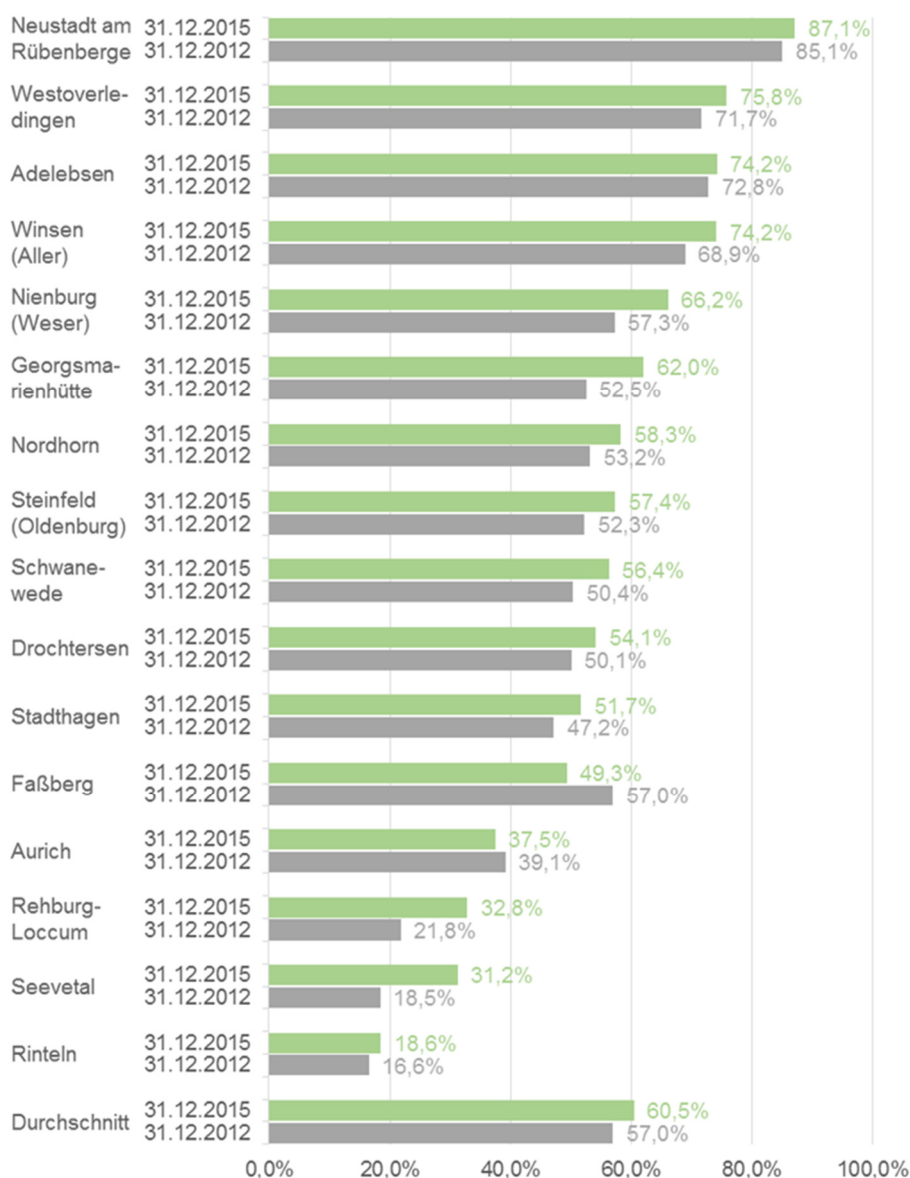
Ansicht 23: Anteil des Straßenvermögens an der Bilanzsumme aufgliedert nach Kommunen

Während sich im Vergleichszeitraum infolge von Investitionsmaßnahmen die Straßenvermögensquote in sieben Kommunen erhöhte, ging die Quote in neun Kommunen zurück. Während in der Gemeinde Faßberg sowie den Städten Aurich und Rinteln die Straßenvermögensquote mit 53,2 %, 27,1 % beziehungsweise 15,4 % am stärksten anstieg, verringerte sich die Quote in den Gemeinden Winsen (Aller) und Westoverledingen sowie der Stadt Nienburg (Weser) mit 25,7 %, 21,5 % beziehungsweise 19,5 % am deutlichsten.

Neben der Analyse der Vermögensstruktur untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung für das Straßenvermögen mithilfe der Kennzahlen Abnutzungsgrad und Abschreibungsquote<sup>55</sup> die Abschreibungs- und Investitionsstrategie der 16 Kommunen.

Die Gegenüberstellung der Abnutzungsgrade des Straßenvermögens für die 16 Kommunen zeigt im Einzelnen folgendes Bild:

*Entwicklung der Abnutzungsgrade*



Ansicht 24: Abnutzungsgrade des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2012 und zum 31.12.2015

<sup>55</sup> Für die Ermittlung des Abnutzungsgrads wurden die kumulierten Abschreibungen, für die Ermittlung der Abschreibungsquote die jährlichen Abschreibungen jeweils ins Verhältnis zu den historischen (ursprünglichen) Anschaffungs- und Herstellungswerten des Straßenvermögens gesetzt.

Regelmäßig weist ein hoher Abnutzungsgrad auf ein veraltetes Vermögen hin. Er kann ein Indiz für zunehmend erforderlich werdende Ersatzinvestitionen sein.<sup>56</sup>

Über alle 16 geprüften Kommunen betrug der Abnutzungsgrad Ende 2015 im Durchschnitt 60,5 % und war damit 3,5 %-Punkte höher als im Durchschnitt Ende 2012.

Der Abnutzungsgrad verschlechterte sich zum Bilanzstichtag 2015 im Vergleich zum Bilanzstichtag 2012 bei 14 der 16 Kommunen. Lediglich bei den Kommunen Aurich und Faßberg verbesserte sich im Vergleichszeitraum der Abnutzungsgrad infolge von Investitionsmaßnahmen. Bei der Stadt Rehburg-Loccum und der Gemeinde Seevetal war im Vergleichszeitraum zwar der Anstieg der Abnutzungsgrade mit 11,0 % bzw. 12,8 %-Punkten am höchsten. Beide Kommunen wiesen allerdings im Vergleich zu den anderen Kommunen weit unter dem Durchschnitt liegende Abnutzungsgrade aus.

*Entwicklung  
der  
Abschrei-  
bungsquote*

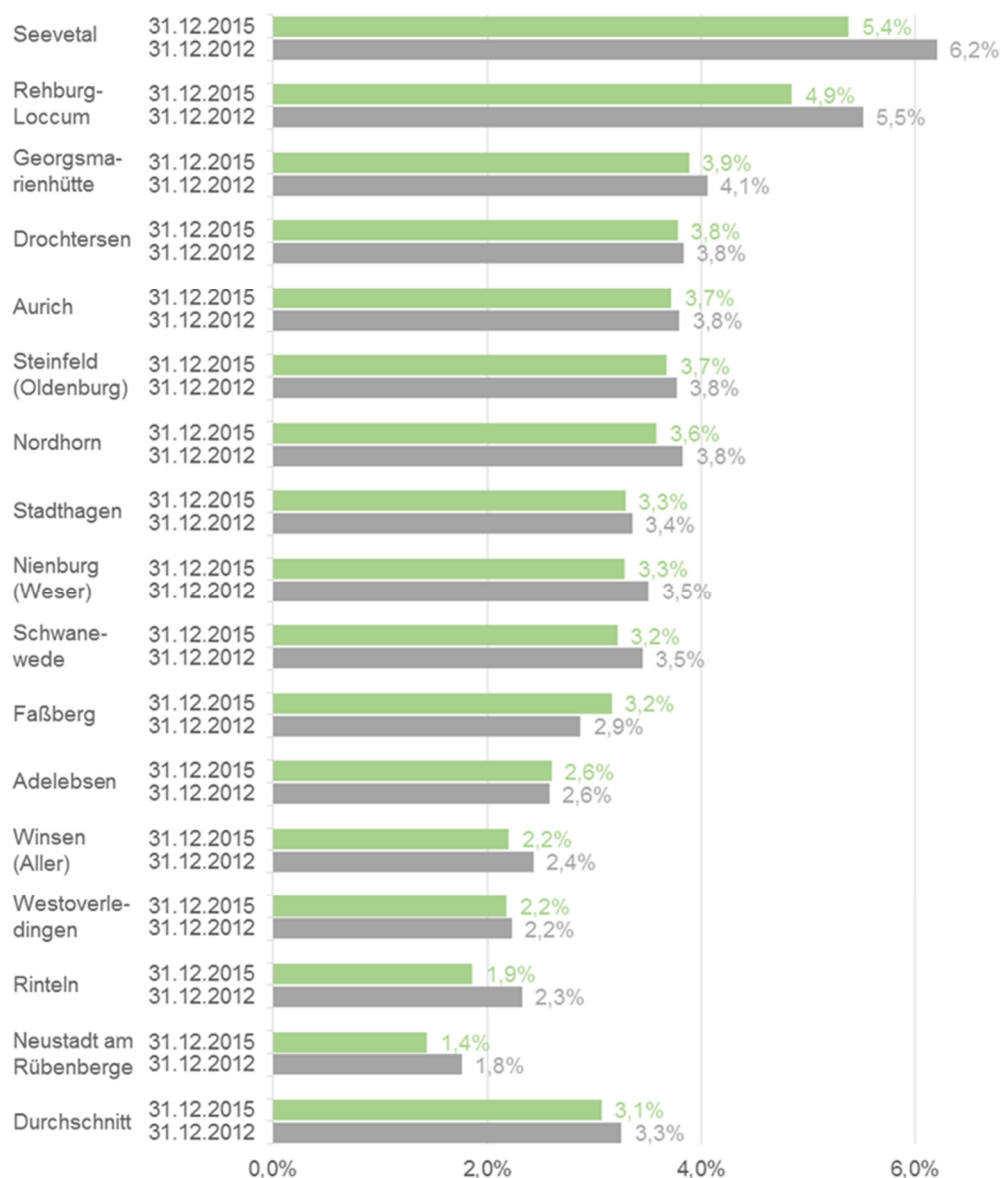
Aus der Abschreibungsquote lassen sich regelmäßig Informationen über die durchschnittliche Nutzungsdauer des Straßenvermögens und Hinweise über das Abschreibungsverhalten der Kommunen gewinnen. Eine niedrige Abschreibungsquote in Kombination mit einem hohen Abnutzungsgrad kann ferner ein Indiz für einen Investitionsstau sein.<sup>57</sup>

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

---

<sup>56</sup> Lasar, Andreas/Bußmann, Christopher, Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Seite 548.

<sup>57</sup> Vgl. Breitenstein, Jutta, Die Adaption der Bilanzanalyse nach den Anforderungen kommunaler Jahresabschlüsse, Wiesbaden, 2018, Seite 389 f.



Ansicht 25: Abschreibungsquoten des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2012 und zum 31.12.2015

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

*Indiz für Investitionsstau*

Eine Ausnahme hiervon bildet die Stadt Rinteln, die zum 31.12.2015 gegenüber den übrigen 15 Kommunen mit 1,9 % sowohl eine niedrige Abschreibungsquote als mit 18,6 % auch einen niedrigen Abnutzungsgrad ausweist. Die niedrige Abschreibungsquote von 1,9 % ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Stadt Rinteln als einzige Kommune von der Ausnahmeregelung des § 49 Abs. 2 S. 2 KomHKVO Gebrauch gemacht hatte. Während die übrigen 15 Kommunen für die Abschreibung ihrer gepflasterten und bituminösen Straßen eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von



25 Jahren<sup>58</sup> zugrunde legen, wick die Stadt Rinteln hiervon mit Begründung ab. Sie maß nach Einzelprüfung ihren gepflasterten Straßen, deren Oberflächen ihrer Beobachtung nach einem höheren Verschleiß unterliegen, eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von 35 Jahren und ihren übrigen Straßen eine Nutzungsdauer von 50 Jahren bei.

#### Fazit

Die Kommunen haben im Betrachtungszeitraum erhebliche Investitionsanstrengungen unternommen, sodass das Straßenvermögen zum Bilanzstichtag 2015 gegenüber dem Bilanzstichtag 2012 um 3,9 Mio. € auf 256,8 Mio. € anstieg. Die Investitionen reichten aber offensichtlich nicht aus, um eine Trendumkehr einzuleiten. Trotz der Investitionsanstrengungen erhöhte sich im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt der Anlagenabnutzungsgrad, was bilanzanalytisch auf eine abnehmende Restnutzungsdauer des noch vorhandenen Straßenvermögens hindeutet. Korrespondierend hat sich im Betrachtungszeitraum die Abschreibungsquote vermindert, was zu einem nicht unwesentlichen Teil auf einem immer größeren Anteil vollständig abgeschriebenener Vermögensgegenstände des Straßenvermögens zurückzuführen ist.

Abschlusskennzahlen sind vergangenheitsorientierte, komplexe Sachverhalte stark komprimierende Kennzahlen. Sie sind ein in der Praxis verbreitetes Hilfsmittel zur Beurteilung von kommunalen Haushalten nach einheitlichen Kriterien. Eine vergleichende Analyse über mehrere Haushaltsjahre und unter Einbeziehung mehrerer Kommunen mit vergleichbarer Größe und Aufgabenstruktur ist gleichwohl ein probates Mittel, um Hinweise und Tendenzen zur Entwicklung kommunaler Haushalte oder Teile kommunaler Haushalte, wie hier des Straßenvermögens, aufzuzeigen. Vor Ort in den Kommunen sind diese Hinweise und Tendenzen unter Zuhilfenahme von Informationen über örtliche Besonderheiten zu validieren.<sup>59</sup> Beispielsweise lassen sich im Bereich des Straßenvermögens Erhaltungs- und Investitionsbedarfe ausreichend präzise nur mithilfe von Kenntnissen über örtliche Besonderheiten, wie Straßenarten, Bauweisen oder Unterhaltungszustand, schätzen.

#### Empfehlung

Zusammenfassend betrachtet, weist die Kennzahlenentwicklung für die Jahre 2012 bis 2015 für die 16 Kommunen auf ein alterndes Straßenvermögen und infolgedessen auf einen zunehmenden Investitionsstau hin. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb insbesondere den Kommunen, deren oben dargestellte Kennzahlen sich im Zeitvergleich und im interkommunalen Vergleich kontinuierlich verschlechtert haben oder deren Kennzahlen im Vergleich zur Gesamtheit der Kommunen unterhalb des

---

<sup>58</sup> Vgl. Anlage 19 Abschreibungstabelle und Konten des Ausführungserlasses mit Mustern gemäß § 178 Abs. 3 NKomVG und einer Abschreibungstabelle gemäß § 49 Abs. 2 KomHKVO.

<sup>59</sup> Vgl. zum Umgang mit Kennzahlen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen auch Ministerium für Inneres und Sport, Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen, RdErl. d. MI v. 13.12.2017, Nds. MBl. 2018, Nr. 5, Seite 89, insbesondere Anlage 2, Kennzahlen und allgemeine Hinweise zum Umgang mit den Kennzahlen.

Durchschnitts liegen, den Erhaltungszustand ihrer Straßen einer Überprüfung zu unterziehen und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie zu hinterfragen.

Ergänzend empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, ihre Abschreibungsstrategie zu überdenken. Hohe Abschreibungen auf das Straßenvermögen belasten die Ergebnisrechnungen und erschweren den Haushaltsausgleich (§ 110 Abs. 4 NKomVG). So wie es die Stadt Rinteln getan hat, sollten die Kommunen für sich überprüfen, ob aufgrund eigener Erfahrungswerte längere Nutzungsdauern für gepflasterte und bituminöse Straßen nachgewiesen werden können und die Abschreibungen auf die Anschaffungs- und Herstellungswerte über eine längere Nutzungsdauer ergebnisentlastend verteilt werden können.