



zu Drs. Nr. 365/14

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 16.12.2014

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Jahresabschlussprüfung
Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Radwegebau im Kreis Düren

Jahresabschlussprüfung
Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Radwegebau im Kreis Düren

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 - 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt ist für die Prüfung des *Jahresabschlusses* zuständig. Dies umfasst auch die Vorgänge in der *Finanzbuchhaltung* zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses sowie die *Zahlungsabwicklung* des Kreises Düren (§ 103 GO). Das RPA prüft im Rahmen der *Allgemeinen Verwaltungsprüfung* mit alternierenden Prüfungsschwerpunkten sämtliche Verwaltungsbereiche, um dem Kreistag einen umfassenden Einblick in die Gesamtverwaltung zu ermöglichen¹. Die Allgemeine Verwaltungsprüfung ist Teil der Jahresabschlussprüfung, jedoch losgelöst von den zeitlichen Bindungen des Haushaltsjahres. Für die *Vergabeprüfungen* ist das RPA nach § 103 Abs. 1 Nr. 8 GO zuständig. Für die *Zuwendungsprüfungen* gelten die Grundlagen der Berichte 88/14 und 136/14. Die Prüfung erfolge auch unter Heranziehung anerkannter Prüfungsstandards².

Prüfbereich

Der Kreis Düren unterhält im gesamten Kreisgebiet Radwege, vereinzelt als Einzelmaßnahmen, größtenteils werden diese aber im Rahmen des Straßenbaus als begleitender Radweg erstellt. Für den Bau und die Instandhaltung ist das Amt 61, Kreisentwicklung und –straßen, zuständig.

Prüfungsziele

Ziel der Prüfung war es, das Finanzvolumen sowie die Aufgabenabwicklung im Bereich des *Radwege(aus)baus* prüfungsseitig zu betrachten und hierbei insbesondere den finanziellen Umfang sowie mögliche (zweckgebundene) *Zuwendungen* Dritter transparent darzustellen.

Hierbei sollte ermittelt werden, wo der Kreis Düren Radwege unterhält, welche finanziellen (konsumtiven und investiven) Lasten er hierfür trägt und welche Finanzmittel er von Zuschussgebern vereinnahmen kann.

Die Erhebung der entsprechenden Informationen sollte der *Transparenz* dienen sowie die Grundlagen für ein mögliches *Controlling* schaffen, welches das notwendige Zahlenmaterial für die Haushaltsplanung, die (Bau)Abwicklung und Feststellung der endgültigen Maßnahmekosten im Rahmen der Jahresabschlüsse liefern sollte.

Vergaberechtliche Aspekte waren nicht Gegenstand der Prüfung.

¹ GPA NRW, Kommentar Gemeindehaushaltsrecht, zu § 103 GO, Erl. 3.3

² u.a. IDW PS 200 (*Ziele, Grundsätze*), 201 (*Rechnungslegung und Prüfungsgrundsätze*), 210 (*Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten*), 300 (*Prüfungsnachweise*) und 303 (*Erklärungen [...] gegenüber dem Abschlussprüfer*)

Gesetzliche Grundlagen und Förderlandschaft

Das **Land NRW** hat *Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßenbaus* erlassen. Diese umfassen auch Rad- und Gehwege.

Gesetzliche Grundlagen zur Finanzierung finden sich im Entflechtungsgesetz (Bund) und im Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz (EMZG) NRW.

Im Zuge der Föderalismusreform wurde das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) weitgehend durch das Entflechtungsgesetz abgelöst.

Das zuständige Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (**MBWSV**) führt aus, mit der Förderung des Radverkehrs werden Kreise, Städte und Gemeinden darin unterstützt, die Bedingungen für das Fahrradfahren zu verbessern³.

Zuständige Bewilligungsbehörden sind die fünf **Bezirksregierungen**.

Nach dem "*Fördertableau Kommunaler Straßen- und Radwegebau in Nordrhein-Westfalen*" besteht für verkehrswichtige Straßen einen Fördersatz von 60 %; für verkehrswichtige Radwege ein Fördersatz von 60 % + 10%.⁴

Auch für den **Kreis Düren** ist der Radwegebau (Neu-, Ausbau, Sanierung etc.) von Bedeutung ("**Fahrradfreundlicher Kreis**").

In den **Zielen des Produktes** 12 542 01 ist u.a. die *Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für [...] Radfahrer* beschrieben.

Für die Rechnungsprüfung war daher von Relevanz, in welcher Höhe der Radwege(aus)bau tatsächlich durch den Kreis Düren (einschließlich der Förderleistungen Dritter) finanziert und gefördert wird.

³ www.mbwvs.nrw.de → "Förderung kommunaler Straßen und Radwege"

⁴ Angaben der Bezirksregierung Münster, www.bezreg-muenster.de

Leistungsumfang, Grundzahlen und Controlling

Nach den Ermittlungen der Rechnungsprüfung stehen folgende Informationen zur Verfügung.

Im Produkthaushalt des Kreises Düren (Produkt 12 542 01) werden neben den Zielen (u.a. *Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für [...] Radfahrer*) an Grundzahlen u.a. genannt:

- Länge der Radwege in km: 34 (2014)
- Länge Radverkehrsnetz in km: 1.260 (2004)

Für die Rechnungsprüfung war sodann von Relevanz, in welcher Höhe der Radwege(aus)bau tatsächlich durch den Kreis Düren (einschließlich der Förderleistungen Dritter) finanziert und gefördert wird. Hierbei wäre eine Differenzierung zwischen dem investiven Finanzvolumen und den Aufwendungen für die Unterhaltung unter Berücksichtigung generierter Einnahmen (Zuwendungen) sinnvoll und angezeigt.

Weitere Informationen lassen sich dem Jahresabschluss 2012 und dem vorläufigen Jahresabschluss 2013 (Stand: 23.09.2014) entnehmen.

Teilfinanzrechnung 2012			
Produkt 12.542.01 Straßen, Radwege, Ingenieurbauwerke			
	Erg. 2011	Fort. Ansatz 2012	Ist 2012
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	210.000	1.236.5120	1.234.346
Auszahlungen für Baumaßnahmen	-1.757.580	-1.954.300	-1.683.153

Teilfinanzrechnung 2013			
Produkt 12.542.01 Straßen, Radwege, Ingenieurbauwerke			
	Erg. 2012	Fort. Ansatz 2013	Ist 2013
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	1.234.346	1.714.870	1.103.739
Auszahlungen für Baumaßnahmen	-1.683.153	-3.036.348	-1.281.926

In der vorläufigen Teilfinanzrechnung 2013 lässt sich im Vergleich zum Ansatz eine Differenz von **611.132 €** bei den Zuwendungen und eine Differenz von **- 1.754.422 €** bei den Auszahlungen für Baumaßnahmen feststellen.

Mit Schreiben vom 12.05.2014 teilte das Fachamt mit, dass das Kataster zu den Radwegen derzeit noch in einer Excel-Tabelle geführt werde; eine *Straßendatenbank* befinde ich im Aufbau.

In den Jahren 2012 und 2013 seien *Neubaumaßnahmen* umgesetzt worden, dabei sei der Bau von Radwegen überwiegend im Rahmen von Erneuerungsmaßnahmen der gesamten Fahrbahn erfolgt. (z.B. K 34, K5, K 2, K43).

In 2012 und 2013 sei eine Instandsetzung des *Ruruferradweges* erfolgt. Unterhaltungsmaßnahmen seien an verschiedenen Radwegen erfolgt (K 30, K 12, K5, K6, K 27, K 34, K23, K 49)

Im Rahmen der Neubau- und Instandsetzungsmaßnahmen könnten *nur die reinen Baukosten* aus der Schlussrechnung angegeben werden. Für die Erstellung von Radwegen im Zusammenhang mit Ausbaumaßnahmen ließen sich nach Ansicht des Fachamtes die Kosten hingegen nicht getrennt aufschlüsseln, da es sich um Gesamtmaßnahmen (zusammen mit *Straßenbau*) handele. Das Fachamt konnte nur die Gesamtbaukosten darstellen (K 34, K5, K 2, K43, RUR).

Die *Unterhaltungskosten* (Personal, Geräte und Material) betragen nach Mitteilung des Fachamtes in 2012: 2.373 € und in 2013: 25.309 €⁵.

In einer elektronischen Mitteilung⁶ wurden durch das Fachamt Zahlen zu den Zuwendungen im Produkt 542.01.02 (Zeile2) mitgeteilt:

- **Hj. 2012: 112.296 €**
 - 2.500 € Fahrradpreis
 - 88.436 € KP II Mittel Straßenbau
 - 21.360 € Förderung Alle K 43n
- **Hj. 2013: 47.400 €**
 - 13.000 € Radverkehrsnetzkarte und Redaktionstag
 - 18.000 € RWE Anteil Allee K 43n
 - 16.400 € WVER Anteil Sanierung Ruruferradweg

Im Rahmen einer anderen, früheren Zuwendungsprüfung wurde u.a. mitgeteilt⁷, dass für nachstehende Radwegebaumaßnahmen folgende *Eingänge* aus Mittelabrufen realisiert worden seien:

• Radweg Tetz/Boslar (K 1):	2012:	0,00 €
• Radweg Ellen/Arnoldsw. (K 2):	2013:	0,00 €
• Radweg K 35/K42 Echtz/Merken:	2012:	0,00 €
• Radweg/Brücke A 4/K35 Merken/Echtz:	2012:	0,00 €
• Ausb. K 34 <i>einschließlich</i> Radweg Frenz/B264:	2012:	359.000 €

Die (beispielhaft dargestellten) Mitteilungen seitens des Fachamtes vermögen in ihrer Gesamtheit *kein* überschaubares und nachvollziehbares Bild derjenigen Leistungen zu vermitteln, die der Kreis Düren im Rahmen des Radwege(aus)baus tatsächlich *insgesamt* verausgabt und an Fördergeldern vereinnahmt.

Auch unter Heranziehung weiterer Informationsquellen in den Jahresabschlüssen lässt sich kein transparentes Finanzierungstableau im Radwegbau ermitteln.

⁵ Schriftsatz des Amtes 61 vom 12.05.2014

⁶ E-Mail vom 20.05.2014

⁷ Schriftsatz des Amtes 61 vom 03.02.2014

Ein solches Bild ergäbe sich eher, wenn nachstehende Komponenten – jeweils bezogen auf ein Haushaltsjahr – z.B. im Wege einer vereinfachten Kostenberechnung transparent dargestellt würden, wobei aus Vereinfachungsgründen mit den Begriffen "Kosten", "Zuwendungen" und "Eigenmittel" operiert wird. Die haushaltsrechtliche Differenzierung in Erträge/Aufwendungen und Einzahlungen/Auszahlungen⁸ bliebe hiervon unberührt⁹.

Kostenberechnung - vereinfacht -	
Straßenbau	Radwege(aus)bau
+ Investive (Bau)Kosten s. Fn. 9	+ Investive (Bau)Kosten s. Fn. 9
+ Konsumtive Kosten	+ Konsumtive Kosten
./. Zuwendungen/Fördermittel	./. Zuwendungen/Fördermittel
= Eigenmittel des Kreises	= Eigenmittel des Kreises
↓ Haushaltsplan <i>Ergebnisplan - Finanzplan</i> ↓ Jahresabschluss <i>Ergebnisrechnung - (Teil)Finanzrechnung</i> ↓ Produkt 12.542.01 Straßen, Radwege, Ingenieurbauwerke	

Bereits nach § 14 Abs. 3 GemHVO muss ohnehin vor Beginn einer Investition *unterhalb* der festgelegten Wertgrenzen mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

Bevor Investitionen *oberhalb* der vom Kreistag festgelegten Wertgrenzen beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen *Wirtschaftlichkeitsvergleich*, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für den Kreis wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 14 Abs. 1 GemHVO).

Darüber hinaus dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, **Kostenberechnungen** und **Erläuterungen** vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die **Gesamtkosten** der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der **Folgekosten** ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigefügt ist. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen **Jahresauszahlungen** unter Angabe der **Kostenbeteiligung Dritter**, und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen (§ 14 Abs. 2 GemVHO).

Die in § 14 GemHVO genannten Wertgrenzen wurden durch den Kreistag auf 50.000 € festgesetzt (§ 9 Haushaltssatzung).

⁸ vgl. Differenzierung in den §§ 79 GO oder 38, 39 GemHVO,

⁹ Darüber hinaus verwendet auch das Haushaltsrecht in § 14 GemHVO die Begriffe "Anschaffungs- oder Herstellungskosten", "Einrichtungskosten", "Folgekosten"

Im NKF haben die Vorschriften über die Planung und Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen eine besondere Bedeutung. Die Bindung der Verwaltung an den Haushaltsplan erfordert bereits, dass die in § 14 GemHVO genannten Unterlagen nachvollziehbar sind. Bei den Vorgaben wird davon ausgegangen, dass ohne eine Kostenermittlung keine Veranschlagung von Auszahlungen für Investitionen im Finanzplan nach § 3 GemHVO möglich ist¹⁰.

In einem weiteren Schriftsatz teilte das Fachamt demgegenüber mit, *aus guten Gründen sei bei der Produktbildung und der Bewirtschaftung der Haushaltspositionen Erträge/Aufwendungen und Einzahlungen/Auszahlungen für den Radwegebau gemeinsam mit jenen für den Straßenbau kombiniert worden, zumal bei investiven Straßenbaumaßnahmen eine begleitende Radwegführung mit in die Gesamtmaßnahme integriert werde*¹¹.

Gerade die Zusammenfassung zahlreicher Maßnahmen in großen Produktblöcken und Budgets erhöht in allen Fachämtern die Anforderungen an sonstige, außerhalb des Haushalts geführte Dokumentationen und Nachweise. Nur mit geeigneten Maßnahmen des Controllings oder mit Informationen (Berechnungen, Erläuterungen) nach § 14 GemHVO ist eine Transparenz erreichbar, die sowohl für die Verwaltungsführung, als auch für die politische Vertretung und die Prüffähigkeit der Unterlagen von Bedeutung ist.

Im Zuge der geforderten Haushaltstransparenz muss sich die für die Haushaltsplanung zuständige Stelle bei der Veranschlagung von Auszahlungsermächtigungen für Investitionen ein vollständiges Bild über die geplante Maßnahme machen können¹². Hierzu gehört insbesondere, dass bekannt ist, was gebaut werden soll, in welcher Art und Ausführung die Maßnahme geplant ist, wie hoch der Gesamtbetrag der Investition ist, und vor allem, welche liquiden Mittel in welcher Höhe zu welchem Zeitpunkt benötigt werden¹³.

Während bei Investitionen über 50.000 € höhere Anforderungen gestellt werden (Wirtschaftlichkeitsvergleiche, Anschaffungs- und Herstellungskosten, Folgekosten etc.) reichen bei darunter liegenden Investitionen Kostenberechnungen aus.

Diese Unterlagen zeichnen ein Gesamtbild der Baumaßnahme und dienen letztlich als Steuerungsinstrument¹⁴. Der Gesetzgeber will mit dieser Vorschrift sicherstellen, dass sich die Kommune mindestens mit der Kostenseite der Investition auseinandergesetzt hat und über die direkten finanzwirtschaftlichen Auswirkungen [...] im Bilde ist¹⁵.

¹⁰ MIK NRW, Handreichung NKF, 4. Auflage, zu § 14 GemHVO, Erl. I 1, II 1.2 und III 3.1

¹¹ Schriftsatz des Amtes 61 vom 17.06.2014

¹² GPA NRW, Kommentar Gemeindehaushaltsrecht NRW, zu § 14 GemHVO, Erl. 1

¹³ GPA NRW, a.a.O.

¹⁴ GPA NRW, a.a.O. zu Absatz 2

¹⁵ GPA NRW, a.a.O. zu Absatz 3

Es ist allerdings einzuräumen, dass ggf. auch die *Zuwendungspraxis des Landes* in dieser Hinsicht zu hinterfragen ist, wenn durch Zuwendungsbescheide Mittel gleichzeitig sowohl für den Straßenausbau als auch für den Radwegebau (einschließlich, d.h. in einer Summe) gewährt werden¹⁶ und hierdurch eine notwendige Trennung beider Bestandteile erschwert würde.

Das Fachamt teilte hingegen auch mit, dass auch im Straßen- und Wegegesetz (StrWG NRW, §§ 34 ff.¹⁷) und in der Anlagenbuchhaltung bewusst keine dezidierte Kostenzuteilung erfolge, sondern die Kosten anhand der dargestellten Flächen aufgeteilt würden. Das Fachamt werde darüber hinaus auch im Zuge der sich im Aufbau befindlichen Datenbank sehr bald in der Lage sein, diese Vorgehensweise weiter zu konkretisieren¹⁸.

Soweit nach Darstellung des Fachamtes eine separate Darstellung *investiver* Mittel für den Radwege(aus)bau nicht möglich ist, muss aber prüfungsseitig hinterfragt werden, in welcher Art und Weise sodann eine separate *Bewertung* des Radweges im Rahmen der Inventur erfolgen kann bzw. erfolgt ist (§§ 32 ff. GemHVO)¹⁹. Die Thematik muss fortgeführt werden in der Fragestellung, auf welcher Grundlage sodann die *Abschreibungsbeträge* (§ 35 GemHVO) für Radwege ermittelt werden können.

Nach den Angaben im Jahresabschluss (2012) werden nämlich für das Gesamtbauwerk der

- Straßen, Wege und Plätze 60 Jahre
- Rad- und Gehwege bis max. 30 Jahre

festgesetzt²⁰.

Eine solche Vorgehensweise spricht grundsätzlich gegen eine Zusammenfassung beider Vermögensgegenstände (Straße & Radweg) in *einem* Gesamtwirtschaftsgut. Die Angaben werden durch die verwaltungsseitig dargestellte Abschreibungstabelle nach § 35 Abs. 3 GemHVO bestätigt²¹.

Eine weitere Fortführung erfährt die Thematik hinsichtlich der für den Radwegebau erhaltenen Zuwendungen. Für erhaltene und zweckentsprechend verwendete Zuwendungen für Investitionen sind *Sonderposten* nach § 43 GemHVO zu passivieren. Diese sind sodann entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes auszulösen.

¹⁶ so z.B. Bescheid der BR Köln zur K 34 (einschl. Radweg) vom 12.10.2012

¹⁷ Anm. des RPA: Die §§ 34 ff. StrWG NRW regeln Kostentragungen und Unterhaltung bei *Kreuzungen* öffentlicher Straßen oder mit Gewässern

¹⁸ Schriftsatz des Amtes 61 vom 17.06.2014

¹⁹ s. auch den Grundsatz der Einzelbewertung nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO

²⁰ vgl. Jahresabschluss 2012, Band 1, S. 26, 27

²¹ vgl. Jahresabschluss 2012, Anlage 1 – Abschreibungstabelle → Straßen, Wege, Plätze

Die aufgezeigten Fragestellungen verdeutlichen, dass fachamtsseitig erforderliche Erhebungen, Dokumentationen, Nachweise, Kostenberechnungen und andere Grundlagen dennotwendig vorhanden sein müssen, um neben der geforderten Haushaltstransparenz auch weitere Vorgaben des Haushaltsrechts umsetzen und erfüllen zu können.

Ohne solche Informationen bliebe sonst unklar, wie die erforderlichen Grundlagen für die Haushaltsplanung, die Bewertung des (Radwege)Vermögens (→ Inventur), die Abschreibungsbeträge (→ Aufwendungen, Ergebnisrechnung) oder Sonderposten (→ Passivierung, Bilanz) berechnet werden können.

Die Hinweise des Fachamtes auf *Gesamtmaßnahmen*, *Produktzusammenfassungen* und *fehlende Einzelabrechnungen* bleiben damit im Wesentlichen unverständlich.

Das Rechnungsprüfungsamt konnte mit Unterstützung der Kämmererei weitere Informationen generieren, die aus der Anlagenbuchhaltung von INFOMA gewonnen werden konnten und die Buchwerte der Radwege verdeutlichen (Stand 24.09.2014):

Nr.	Beschreibung	Anlagenbuchungsgruppe	Buchwert zum 31.12.2013
ANL1300258	Radweg K02 Oberzier-Arnoldsweiler	451001	831.623,67 €
H-ANL00529	Brücke Radweg / Rur	421001	189.180,86 €
H-ANL00568	Radweg K 35/K 42 Echtz-Merken	451001	325.849,53 €
H-ANL00569	Radweg K 35 Inden-Lamersdorf	451001	96.342,06 €
H-ANL00570	Radweg K 23 Kreisgrenze-Hamich	451001	7.281,31 €
H-ANL01098	Radweg K52/OD Nörvenich	451001	11.920,16 €
H-ANL01099	Radweg K51/Üdingen bis Winden	451001	5.602,24 €
H-ANL01100	Radweg K49/L12 bis Wenau	451001	21.080,44 €
H-ANL01101	Radweg K44/Rommelsh. bis Binsfeld	451001	54.322,44 €
H-ANL01102	Radweg K39/Winden bis Kreuzau	451001	13.804,40 €
H-ANL01103	Radweg K35/A4Autobahn	451001	315.914,99 €
H-ANL01104	Radweg K35/Lamersdorf - Lucherberg	451001	62.497,80 €
H-ANL01105	Radweg K32/Leversbach bis Üdingen	451001	8.132,20 €
H-ANL01106	Radweg K32/Rath bis Leversbach	451001	0,00 €
H-ANL01107	Radweg K32/Nideggen bis Rath	451001	16.283,92 €
H-ANL01108	Radweg K32/OD Nideggen	451001	7.231,67 €
H-ANL01109	Radweg K27/Merode bis Jüngersdorf	451001	0,00 €
H-ANL01110	Radweg K27/Gürzenich bis D'weiler	451001	0,00 €
H-ANL01111	Radweg K24/B264 bis Mariaweiler	451001	8.824,96 €
H-ANL01112	Radweg K23/Hamich bis Heistern	451001	0,00 €
H-ANL01113	Radweg K15/Koslar bis L253	451001	68.906,36 €
H-ANL01114	Radweg K14/Linnich bis Kreisgrenze	451001	57.355,12 €
H-ANL01116	Radweg K12/Siersdorf bis B56	451001	34.782,74 €
H-ANL01117	Radweg K06/Gereonsweiler	451001	22.169,02 €
H-ANL01118	Radweg K06/Merzenhausen	451001	2.709,23 €
H-ANL01119	Radweg K06/Koslar bis Barmen	451001	53.346,31 €
H-ANL01120	Radweg K02/Autobahnbrücke	451001	37.239,16 €
H-ANL01121	Radweg K02/OD Niederzier	451001	104.993,08 €
H-ANL01122	Radweg K02/OD Oberzier	451001	33.453,97 €
H-ANL01123	Radweg K02/Düren bis Arnoldsweiler	451001	102.415,84 €
H-ANL01124	Radweg K01/Boslar bis Hompesch	451001	71.311,52 €
H-ANL01125	Radweg K01/OD Boslar li.	451001	41.420,65 €
H-ANL01126	Radweg K01/OD Boslar re.	451001	41.420,65 €
H-ANL01127	Radweg K01/Tetz bis Boslar	451001	98.555,03 €
		Summe	2.745.971,33 €

Fortgang der Prüfung

Im Zuge der fachamtsseitig und prüfungsseitig unterschiedlich vertretenen Auffassungen erfolgten weitere Gespräche zwischen beiden Stellen mit dem Ziel, die verschiedenen Sichtweisen nochmals zu begründen bzw. den Prüfungssachverhalt weiter aufzuklären.

Im Nachgang zu dem bisherigen Schriftwechsel hat das Fachamt sodann mit Schriftsatz vom 01.10.2014 nochmals zu einzelnen Fragen Stellung genommen und weitere Erläuterungen und Hinweise gegeben. Hierbei wurde nachstehende Antworten des Fachamtes erteilt.

Wie heißt der Kostenträger/Produkt, bei dem investive Einzahlungen/Auszahlungen für den Straßen-/Radwegebau gebucht werden?

Antwort des Fachamtes:

Produktbereich 120 – Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV

Produkt – 12.542.01

Kostenträger – 542.01.02

Sachkonto Einzahlungen – 542.01.02-6811.000, hier: Investitions-Nr.61.2311.003

Sachkonto Auszahlungen – 542.01.02-7852.000,

Hier: für jede Baumaßnahme eine eigene Investitions-Nr.

Wann erfolgte Zusammenfassung Straße/Radweg?

- welche Beweggründe?

- wie war es vorher?

Antwort des Fachamtes:

die Zusammenlegung der Einnahmepositionen für den Straßen- und Radwegebau erfolgte ab dem Haushalt 2012.

Vereinfachung durch geringere Anzahl der zu bewirtschaftenden Produktsachkonten (PSK), besserer Überblick über Gesamteinzahlungen durch ein PSK, keine Probleme bei Zuordnung, RUR wurde dem konsumtiven Bereich zugeordnet, Einnahmeposition Radwege wurde ausschließlich für reine Maßnahmen im Radwegebau genutzt, gemischte Baumaßnahmen liefen auch vorher schon über die Position Straßenbau.

Bis einschließlich Haushalt 2011 wurden folgende Einnahmekonten geführt:

Zuweisungen "GVFG/GFG"

Zuweisungen "RUR"

Zuweisungen "sonstige Radwege"

Zuweisungen Radfahren im Kreis Düren

Sofern es sich um eine Kombimaßnahme Straße/Rad handelt, ist der Fördersatz
- gleich mit 60 % oder
- anders z.B. bei reinem Radwegebau 70 – 75 %
- bitte Durchschnitt Förderbescheid z.B. K 2, K 34

Antwort des Fachamtes:

Für den Neubau von Radwegen können, ob als Einzelmaßnahme oder als Kombimaßnahme Straße/Radweg, Zuschüsse aus dem Titel "Förderung kommunaler Straßenbau" nach dem Entflechtungsgesetz bei der BR beantragt werden.

Die Fördersätze bei Straßenbau und Radwegebau sind gleich. Aktuell ist der Fördersatz von 70 % auf 60 % abgesunken. Ursprünglich betrug der Fördersatz einmal 75 %. Förderungen nach dem Entflechtungsgesetz erfolgen projektbezogen auf der Grundlage der Förderrichtlinien für den kommunalen Straßenbau.

Eine anderweitige Verwendung der Förderung ist förderschädlich und es erfolgt eine Rückforderung. Als Beleg für die sachgerechte Verwendung der Zuwendung ist gemäß den allg. Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides ein Schlussverwendungsnachweis der BR vorzulegen, welcher durch diese geprüft wird.

Wie geht die Kämmerei mit dem Thema um?

Antwort des Fachamtes:

Einzelmaßnahmen sowohl im Straßen- als im Radwegebau werden als eigenständige Anlagen im Bau geführt und später als separates Wirtschaftsgüter geführt. Kombimaßnahmen Straßen/Radwegebau werden als eine bauliche Anlage bebucht und gehen später in ein Wirtschaftsgut über.

Wie wären Fragen aus der Politik zu beantworten, welche Investitionen in den letzten Jahren für Radwegebau getätigt und wie viele Zuschüsse hierfür generiert wurden ?

Antwort des Fachamtes:

Wenn gewünscht, dann sehr aufwendige "Handarbeit".

Welche Umstände würde es machen, wenn wieder nach Straße/Radweg unterschieden würde?

Antwort des Fachamtes:

Rein kassentechnisch müssten neue Sachkonten zur Bewirtschaftung eingerichtet und mit HH-Ansätzen ausgestattet werden. Die Radwegmaßnahmen müssten als separater Titel mit getrennter Massenermittlung/Rechnungslegung etc. ausgeschrieben werden. Die Grundfläche des Radweges muss als eigenständiges Grundstück von der Straßenfläche abgetrennt werden. Die Kosten der Baustelleneinrichtung sowie sonstige Gebühren etc. müssten im Verhältnis der Baukosten aufgeteilt

werden. Bei Durchführung der v.g. Verfahrensweisen sind projektbezogene Mehrkosten unabwendbar.

Welchen Beitrag kann das aktuell angeschaffte Straßendatenbanksystem leisten, um der Forderung des RPA nach mehr Transparenz zumindest nahe zu kommen?

Antwort des Fachamtes:

Mit der Straßendatenbank, die zum Zeitpunkt heute erstmal nur geometrische Daten enthält, können zukünftig auch finanzielle Daten verknüpft werden. Diesbezüglich sind verschiedene Optionen möglich. Mit der Kämmerei ist im Vorfeld besprochen worden, dass es diese Optionen grundsätzlich gibt und bei der Auswahl der Datenbank wurde darauf geachtet, dass diese mit "INFOMA" kompatibel ist. Die genaue Ausgestaltung der Straßendatenbank ist derzeit noch offen, enthält aber verschiedene Möglichkeiten. Im Austausch mit den anderen Kommunen und Kreisen gibt es bereits diverse Anregungen. Nach erfolgter Erprobungsphase hier im Hause können somit zu diesem Thema Gespräche aufgenommen werden.

Bereits jetzt ist absehbar, dass die Straßendatenbank ihren Beitrag zur erhöhten Transparenz leisten wird. Die bereits erfolgte geometrische Erfassung der Daten bietet eine solide Grundlage, die fortzuentwickeln ist.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Basis für eine Kostensplittung nur ein analoges Vorgehen zu den §§ 34 ff. StrWG sein kann. Hierbei sind die Bau-, Grundstücks- und Nebenkosten unter Berücksichtigung der an qm hergestellter Flächen pauschal aufzuteilen. Beispiel: "Bei einer Baumaßnahme (Straße u. Radweg) mit einem Gesamtvolumen von 1 Mio. € entfallen auf den Straßenbau 700 qm und den Radwegebau 300 qm Fläche. Somit würden sich eine Aufteilung der Gesamtbaukosten mit 70 % auf den Straßenbaukörper und zu 30 % auf den Radweg ergeben."

Prüfungsergebnis

Prüfbemerkung B 1

Aufgrund der derzeitigen Handhabung ist es nach Darstellung des Fachamtes nur mit Verwaltungsaufwand möglich, separat konkrete Einzahlungen und Auszahlungen und, daraus folgend, sämtliche Bestandteile der Gesamtkosten für den Radwegebau im Kreis Düren im Rahmen eines Finanzierungstableaus darzustellen.

Auf dieser Grundlage vermag die Rechnungsprüfung derzeit keine abschließende prüfungsseitige Beurteilung über die tatsächlichen Finanzvolumina des Aufgabenbereichs *Radwegebau* (unter Darstellung sämtlicher konsumtiver und investiver Mittel abzüglich Zuwendungsleistungen) abzugeben. Ob und inwieweit die Vorgaben des § 14 GemHVO (Kostenberechnungen, Erläuterungen u.a.) beachtet werden, sollte verwaltungsseitig nochmals betrachtet werden.

Zur Erzielung eines Mindestmaßes an Haushaltstransparenz wäre es im Rahmen eines nachhaltigen Controllings aber angezeigt, wenn ermittelt würde, in welcher Höhe der Kreis Düren den Radwege(aus)bau tatsächlich fördert und welche Fördermittel (Zuwendungen) er hierfür regelmäßig akquirieren kann bzw. akquiriert hat. Diese Grundlagen sind gerade aufgrund der Zusammenfassung in großen Produktblöcken und Budgets sowohl für die Verwaltungsführung als auch die politischen Vertretung als Steuerungsgrößen und aus Gründen der Nachvollziehbarkeit der Zielerreichung (§ 4 GemHVO) von großer Bedeutung.

Die im Prüfungsverlauf durch das Fachamt nachgereichten Erläuterungen und Hinweise haben Einzelheiten der Aufgabenerfüllung und ihrer Zusammenhänge nochmals dargestellt.

Gleichwohl kann nur anhand eines aussagefähigen Zahlenmaterials der Aufgabenbereich des Radwegebaus, von der Haushaltsplanung, der Vermögensbewertung über die (Bau)Ausführung, den Endabrechnung(en), einschließlich der vereinnahmten Zuwendungsleistungen und deren zweckentsprechenden Verwendung bis zu den Ergebnissen im Jahresabschluss, transparent und nachvollziehbar dargestellt und prüfungsseitig betrachtet werden.

Der angekündigte Aufbau eines *Straßenkatasters* oder eine sich auf Erfahrungswerte stützende *prozentuale Verteilung* von Straßen- und Radwegekosten bei Gesamtprojekten, wie zuletzt vom Fachamt auch dargestellt, könnten hingegen erste Schritte zu einer nachvollziehbaren und prüffähigen Haushaltstransparenz sein, die nur Grundlage für eine Produktsteuerung durch den Kreistag sein kann.

Der Prüfberichtsentwurf wurde der Verwaltung mit Schreiben vom **21.10.2014** zur Kenntnisnahme mit der Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Die Stellungnahme der Verwaltung, die nach Kenntnis der Rechnungsprüfung unter Einbindung des Fachamtes und (nunmehr auch) der Kämmerei verfasst worden ist, ging im Rechnungsprüfungsamt am **11.12.2014** ein.

Stellungnahme der Verwaltung:

Auf Seite 8 des Entwurfes wird ausgeführt, dass sich die für die Haushaltsplanung zuständige Stelle bei der Veranschlagung ein vollständiges Bild über die geplanten Maßnahmen machen muss.

Dem wird im Rahmen der Haushaltsplanung unterstützend Rechnung getragen, indem jede investive Maßnahme einzeln per Vordruck anzumelden ist.

Die Ausführungen im Prüfbericht basieren auf Daten aus dem Haushalt bzw. Jahresabschluss. Daher füge ich diesem Schreiben den für den Doppelhaushalt 2012/2013 maßgeblichen Vordruck bei (Anlage 1²²).

Bei der Haushaltsanmeldung war jede einzelne Maßnahme zu erläutern und mit Informationen über den Gesamtbedarf und die jeweiligen Fälligkeit zu versehen.

Von Seiten der Kämmerei wurde dann jede einzelne Maßnahme auf Plausibilität geprüft und mit einer entsprechenden Investitionsnummer versehen. Eine Aufstellung der aktuellen Investitionsnummern einschl. Bezeichnung ist diesem Schreiben beigelegt (Anlage 2²²).

In dem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass die Umstellung von einzelnen Konten auf Investitionsnummern je Maßnahme der Umstellung von K-IRP auf Infoma geschuldet ist und dieser Prozess auch von Seiten des Rechnungsprüfungsamtes begleitet wurde.

Bereits seit der Einführung des NKF beim Kreis Düren, werden gemäß § 4 Abs. 4 GemHVO alle Investitionen mit einem Wert über 50.000 € im Teilfinanzplan B ausgewiesen. Im Rahmen dieser Darstellung werden die vom RPA gewünschten einzelfallbezogenen Informationen zu Ein- und Auszahlungen dargestellt.

Somit werden auch alle Straßen- und Radwegebaumaßnahmen > 50.000 € einzeln beim Produkt 12.542.01 "Straßen, Radwege, Ingenieurbauwerke" sowohl im Haushaltsplan als auch später im Jahresabschluss (siehe exemplarisch Entwurf des Jahresabschlusses 2013 – Anlage zu Drs. Nr. 512/13 Band 2, Seite 443 ff.) ausgewiesen.

Die erhaltenen Einzahlungen aus Zuwendungen für Baumaßnahmen werden ebenfalls über ein separates Investitionskonto gebucht. Unterjährig werden dann

²² Anm. dem Prüfbericht nicht beigelegt.

die vereinnahmten Sonderposten in der Anlagenbuchhaltung den jeweiligen Baumaßnahmen zugeordnet.

Hierdurch ist ein Überblick über die Auszahlungen und Einzahlungen der einzelnen Baumaßnahmen gegeben und dem berechtigten Anspruch an Transparenz grundsätzlich genüge getan.

Weiterhin ist noch auf die im Bericht angesprochenen unterschiedlichen Abschreibungsdauern einzugehen.

Grundsätzlich werden die Maßnahmen bis zur endgültigen Fertigstellung jeweils als Anlage im Bau geführt. Nach Fertigstellung der Maßnahme werden von Seiten des Fachamtes über den Vordruck "Zugang Wirtschaftsgut" alle relevanten Angaben z.B. zu einer Straße oder einem Radweg inkl. Beginn der Inbetriebnahme, voraussichtliche Nutzungsdauer etc. mitgeteilt. Die buchungstechnische Umsetzung erfolgt dann in Infoma entsprechend der Angaben des Fachamtes, wobei die für den Kreis Düren festgelegte Abschreibungstabelle beachtet wird.

Hierbei kann es vorkommen, dass eine Straße und der gleichzeitig fertiggestellte Radweg als ein Wirtschaftsgut mit einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren durch das Fachamt gemeldet werden, wenn die Baumaßnahme als Ganzes erfolgt und der Unterbau etc. gleich ist.

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass die NKF Rahmentabelle Abschreibungsspannen beinhaltet, aber lt. Runderlass des MIK vom 17.02.2012 und des ursprünglichen Runderlasses vom 22.05.2005 – 34 - 48.01.32.03 – 1259/05 abweichende Nutzungszeiten im Einzelfall festgelegt werden können.

Die Aufteilung Baukosten Straße / Radweg ist nicht zwingend, weil aus der Praxis heraus und die örtlichen Verhältnisse berücksichtigend der bautechnische Standard beider Anlagen nicht erheblich voneinander abweicht.

Grundsätzlich sind alle Radwege an Straßen in gebundener Bauweise befestigt. Ferner ist in Abstimmung mit den Kommunen der Aufbau der Frostschutz- und Tragschicht bei Radwegen in den Ortsdurchfahrten so gewählt, dass er auch erhöhten Anforderungen stand hält z. B. in Einfahrtsbereichen oder in Bereichen, die regelmäßig von landwirtschaftlichem Verkehr befahren werden müssen.

An der freien Strecke ist der Aufbau in der Regel so, dass aufgrund der anstehenden Stärke des Oberbodens die Dicke der Frostschutzschicht erhöht werden muss, um den Oberbau des Radweges zu unterbauen. Zusätzlich ist häufig aufgrund der anstehenden Bodenverhältnisse (Bodengutachten) die erforderliche Tragfähigkeit in der Gründungssohle für den Radwegeoberbau nicht gegeben, so dass bodenverbessernde Maßnahmen erforderlich werden, die den Gesamtaufbau verstärken.

Aus genannten Gründen ist eine Angleichung der Nutzungsdauern Straße / Radweg anzudenken und letztlich auch begründbar.

Sofern dennoch an der seitens der Prüfung geforderten Aufteilung der Kosten einer Gesamtmaßnahme auf die Anteile Straße und Radweg festgehalten wird, sind umfangreiche Ermittlungen erforderlich.

In einem ersten Schritt müssen die Kosten separiert werden, die eindeutig entweder der Straße oder dem Radweg zuzuordnen sind. Der größere Anteil sind jedoch die Kosten, die sowohl dem Straßen- als auch dem Radwegebau zuzuordnen sind. Um diese Kosten aufteilen zu können, ist eine fiktive Betrachtung des Straßenbaus ohne Radweg im Unterschied zur Gesamtmaßnahme mit Radweg durchzuführen, die dann Grundlage für die Verteilung ist. Auf der Basis des Fiktiventwurfs sind die Aufmaße entsprechend aufzuteilen und für die jeweiligen Gewerke sind dann Massenermittlungen der einzelnen Positionen neu aufzustellen und zu bepreisen. Ggfls. bedarf es hier ergänzender Nachmessungen vor Ort.

Der finanzielle Mehraufwand für die Kostenaufteilung ist abhängig von der Maßnahme und kaum zu kalkulieren. In der Annahme, dass es sich um eine Baumaßnahme auf der freien Strecke außerhalb von Ortsdurchfahrten handelt, ohne weitere Nebenanlagen und wenige bis keine Versorgungsleitungen ist nach einer eingeholten Kalkulation eines Ingenieurbüros geschätzt eine Woche Arbeit erforderlich. Bei ca. 40 Stunden und einem durchschnittlichen Stundensatz von 70 Euro, würden ca. 2.800 € netto anfallen. Hinzu kämen ggfls. erforderliche Nachvermessungen. Bei komplexeren Maßnahmen innerhalb von Ortsdurchfahrten mit Ausbau der Nebenanlagen der Kommunen und einer Vielzahl von Versorgungsleitungen und Hausanschlüssen kann von einem vielfachen Aufwand bis zu 10.000 € netto je Maßnahme ausgegangen werden. Je nach Bauprogramm des Jahres ist ein finanzieller Mehraufwand in beträchtlicher 5-stelliger Größenordnung zu erwarten.

Angesichts dessen ist abzuwägen, ob die gesteigerte Transparenz diesen wirtschaftlichen und arbeitsökonomischen Aufwand rechtfertigt.

Durch die Verwaltung wurden die einzelnen Baumaßnahmen bisher stets durch umfangreiche Abstimmungen mit der Politik vorbereitet. Hierzu wurden in den jeweiligen Fachausschüssen Präsentationen jeder Maßnahme, auch mit ggfls. Einzelbestandteilen wie Fahrbahn und Gehwege, mit Angabe der voraussichtlichen Kosten vorgestellt.

Es wird somit aus Sicht des Verwaltung abschließend vorgeschlagen, zunächst die Möglichkeiten der sich derzeit im Aufbau befindlichen Straßendatenbank "auszulenten" und hieran anschließend gemeinsam eine dauerhafte Vorgehensweise zu der Thematik festzulegen. Dies kann auch darin bestehen, exemplarisch für einen noch festzulegenden Zeitraum Ermittlungen anzustellen, um aussagekräftige Schlüssel z. B. nach qm und Kostenanteilen zu erhalten. Auf dieser Grundlage könnte eine belastbare Basis für eine künftige Zuordnung erarbeitet werden.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die Rechnungsprüfung hält an ihrer Prüfbemerkung zur Notwendigkeit einer nachvollziehbaren Haushaltstransparenz (auch) im Bereich des Straßen- und Radwegebaus fest.

Die von der Verwaltung im Stellungnahmeverfahren eingebrachten *erweiterten* Informationen und Erläuterungen stehen hierzu nicht in Widerspruch, konnten aber im Prüfverfahren, das zum vorliegenden Prüfergebnis geführt hat, offensichtlich nicht generiert werden.

Die Möglichkeiten und Aussagekraft der sich im Aufbau befindlichen *Straßendatenbank* bleibt abzuwarten.

Der von der Verwaltung dargestellte *finanzielle Mehraufwand* in *beträchtlicher 5-stelliger Größenordnung* vermag hingegen nicht zu überzeugen. Die Rechnungsprüfung hat vielmehr bereits Möglichkeiten aufgezeigt, dass auf Grundlage früherer Abrechnungen von Baumaßnahmen (Straße und Radweg) eine Berechnung und Kalkulationsgrundlage erarbeitet werden kann, um eine geschätzte *prozentuale Aufteilung der Gesamtkosten* auf Basis tatsächlicher Aufwendungen für die Zukunft ermitteln zu können. Diese kann dann – wie es die Verwaltung am Schluss ihrer Stellungnahme auch aufführt - für eine künftige Aufteilung und Zuordnung zu Grunde gelegt werden.