



## 1. Einzelprüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Hilden im Jahr 2012

25.10.2012



# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Inhaltsverzeichnis - Seite 1

---

### Bemerkung

In diesem hier nun vorliegenden Bericht sind die bis dato abgeschlossenen Einzelprüfungsergebnisse von entsprechender Bedeutung zusammengestellt.

Dieser Bericht über Einzelprüfungsergebnisse beinhaltet **keine** „grüne Seiten“, die der Öffentlichkeit vorenthalten werden sollten.

### Inhaltsverzeichnis

|                |                                                                                                               |             |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Teil I</b>  | <b>Zusammenfassendes Vorwort .....</b>                                                                        | <b>I-1</b>  |
| 1.             | Prüfung in wenigen Punkten .....                                                                              | I-1         |
| 2.             | Allgemeines zu den vorliegenden Prüfungsberichten .....                                                       | I-3         |
| 3.             | Voraufgegangene Prüfung .....                                                                                 | I-5         |
| 3.1            | Erledigung der zuletzt berichteten Prüfungsbemerkungen.....                                                   | I-5         |
| <br>           |                                                                                                               |             |
| <b>Teil II</b> | <b>Ausgewählte Einzelprüfungsergebnisse .....</b>                                                             | <b>II-9</b> |
| 4.             | Prüfungen im allgemeinen Verwaltungsbereich .....                                                             | II-11       |
| 4.1            | Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der<br>Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung .....       | II-11       |
| 4.1.1          | Prüfungsauftrag.....                                                                                          | II-11       |
| 4.1.2          | Durchführung der Prüfung.....                                                                                 | II-11       |
| 4.1.3          | Prüfungsgegenstand.....                                                                                       | II-11       |
| 4.1.4          | Straßenkataster (Software RoSy) .....                                                                         | II-12       |
| 4.1.5          | Erfassung und Darstellung des Prozesses .....                                                                 | II-19       |
| 4.1.6          | Kritische Schritte im Prozess.....                                                                            | II-22       |
| 4.1.6.1        | Kritischer Schritt 1 - RoSy .....                                                                             | II-22       |
| 4.1.6.2        | Kritische Schritte 2 bis 4 - Abstimmung mit Kanalbau,<br>Stadtwerken und Vorschläge Dritter.....              | II-23       |
| 4.1.6.3        | Kritischer Schritt 5 - Zustimmung der Politik anlässlich der<br>Beratung der Unterlagen nach § 14 GemHVO..... | II-24       |

## 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

### Inhaltsverzeichnis - Seite 2

---

|         |                                                                                                   |       |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 4.1.7   | Auswirkungen auf die Bilanz / Wirtschaftlichkeit .....                                            | II-25 |
| 4.1.7.1 | Ist der Wert der Hildener Straßen in der<br>Anlagenbuchhaltung und in den Bilanzen korrekt? ..... | II-25 |
| 4.1.7.2 | Kann die Wirtschaftlichkeit der Straßenunterhaltung<br>verbessert werden? .....                   | II-26 |
| 4.1.8   | Fazit .....                                                                                       | II-28 |

**Teil I Zusammenfassendes Vorwort**

**1. Prüfung in wenigen Punkten**

An dieser Stelle wird auf wesentliche Prüfungsinhalte und -ergebnisse dieses Berichtes hingewiesen, damit sich die Leser dieses Berichtes auf einen Blick informieren können.

**Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung**

Die Prüfung erstreckte sich insgesamt auf drei Bereiche der Straßenunterhaltung:

- a) Straßenkataster (Software RoSy)
- b) Prozessablauf Straßenunterhaltung
- c) Wirtschaftlichkeit in der Straßenunterhaltung

Der gegenwärtige Zustand ist optimierungsfähig. Im Jahr 2007 wurde ein erheblicher Instandhaltungsstau diagnostiziert, der nicht in wünschenswerter Weise abgearbeitet wird. Es wird ein Softwareprogramm zu hohen Kosten betrieben, ohne dass die von der Software „Schadensprognose“ erwarteten Leistungen realisiert werden können. Die Verwaltung und auch die Politik sollten darüber nachdenken, wie die Straßenunterhaltung in Zukunft ausgerichtet sein soll. Aus Sicht der Rechnungsprüfung sind unter anderem die Fragen zu beantworten, ob

- es oberste Priorität sein sollte, den Instandhaltungsstau abzuarbeiten,
- investive Maßnahmen zugunsten von Instandhaltungen geschoben werden dürfen,
- im Bereich der mittelfristigen Finanzplanung der Straßenunterhaltungsmaßnahmen Grundsatzentscheidungen getroffen werden können, damit es bei der Beratung der § 14-Unterlagen nicht mehr um die Frage geht, „OB“ eine Maßnahme durchgeführt wird, sondern nur noch um das „WIE“.

Als weiterer Berichtsbestandteil war zunächst die

**Prüfung und Darstellung des internen Kontrollsystems (IKS) bezüglich der Anschaffung von (umfangreichen) Softwareprodukten und Beurteilung der Frage der Zweckmäßigkeit des**

## 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

### Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-2

---

#### **Verwaltungshandelns gem. § 103 Abs. 2 Ziffer 1 GO NRW - hier am Beispiel „PROSOZ 14plus“ -**

vorgesehen.

Es hat sich jedoch ergeben, dass die Verwaltung auch aufgrund der Komplexität des Themas zu diesem Prozess keine gemeinsame Stellungnahme rechtzeitig bis zur Versendung der Sitzungsunterlagen für den Rechnungsprüfungsausschuss am 12.11.2012 erstellen konnte. Somit war es auch dem Rechnungsprüfungsamt nicht möglich, die Stellungnahme der Verwaltung zu diesem Punkt auszuwerten und ebenfalls in den Bericht aufzunehmen, wie es üblicherweise geschieht.

Somit enthält dieser 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse des Jahres 2012 vom 25.10.2012 nur die Prüfungsergebnisse zum Prozess der Straßenunterhaltung, die sich bei der Prozessaufnahme und der IKS-Prüfung ergeben haben.

## 2. Allgemeines zu den vorliegenden Prüfungsberichten

Der Katalog der Aufgaben, die der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 103 Abs. 1 GO NRW bzw. in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden übertragen ist, umfasst auch die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) des Verwaltungshandelns. Die im Folgenden dargestellten Prüfungsergebnisse haben sich bei Prüfungen aus dieser innenrevisionären Tätigkeit oder bei Prüfungen zur Vorbereitung der Prüfung eines Jahresabschlusses ergeben.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse im NKF auf Basis des „Risikoorientierten Prüfungsansatzes“ soll dabei Einzelprüfungen nicht verhindern, ganz im Gegenteil sollen solche Einzelprüfungen auch in Zukunft wie bisher im Rahmen der kapazitiven Möglichkeiten durchgeführt werden.

Deshalb werden wie in diesem Bericht dem Rechnungsprüfungsausschuss und gegebenenfalls dem Rat die durchgeführten Einzelfallprüfungen im Jahresverlauf einzeln oder zusammengefasst dargestellt.

Wie in der Vergangenheit beschränkt sich die Rechnungsprüfung nicht darauf, vergangenes Fehlverhalten festzustellen. Es war und ist **auch** ihr Ziel, Fehler erst gar nicht auftreten zu lassen. Um dies zu erreichen, unterstützt und berät die Prüfung die verantwortlichen Personen aller Ebenen im Hinblick auf die kritische Überprüfung von Handlungsweisen, Verfahrensabläufen bzw. auch einzelner Aufgabeninhalte. Mit diesen Aufgabeninhalten dient auch das Rechnungsprüfungsamt der Steuerung der Verwaltung.

Grundsätzliche Prüfungsunterlagen waren:

- ▶ Haushaltssatzungen, Haushaltspläne mit Anlagen,
- ▶ Investitionsprogramme und Finanzplanungen,
- ▶ Jahresrechnungen,
- ▶ Bücher und Belege,
- ▶ Akten und sonstige Vorgänge, soweit erforderlich.

Soweit sich aus der Prüfung Unstimmigkeiten ergaben, hatte der Bürgermeister nach § 101 Abs. 2 GO NRW (NKF) die erforderliche Aufklärung beizubringen. Ziel dieser Vorschrift ist es, eine Aufklärung der

## 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

### Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-4

---

Unstimmigkeiten zu erreichen, bevor dem Rechnungsprüfungsausschuss der Prüfungsbericht erstattet wird.

Die in den Berichten verwendeten Kennzeichnungen haben folgende Bedeutung, wobei die unterschiedlichen Kennzeichnungen zur besseren Handhabung des Berichts jeweils nummeriert sind:

**B: Beanstandung,**

**H: Hinweis, dessen Beachtung anheimgestellt wird bzw. der für den Ausschuss / Rat gegeben wird,**

**E: Empfehlung.**

Allerdings werden auch Verfahrensweisen, Ergebnisse etc. dargestellt, bei denen Meinungsverschiedenheiten zwischen Verwaltung und Prüfung nicht zu erkennen sind; sie dienen der Information der Ratsmitglieder.

Die jeweils abgegebenen Stellungnahmen der Verwaltung wurden in die Teilberichte eingearbeitet und gegebenenfalls mit auswertenden Kommentaren versehen.

# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-5

### 3. Voraufgegangene Prüfung

#### 3.1 Erledigung der zuletzt berichteten Prüfungsbemerkungen

Die folgende Tabelle enthält alle Anmerkungen, Empfehlungen und Hinweise des Prüfungsberichtes und Testats zum Jahresabschluss 2009 und des 2. Berichtes über Einzelprüfungsergebnisse 2011 (E= erledigt, N = nicht erledigt, A = von der Verwaltung abgelehnt, ./.= freigestellt: Hinweis oder Empfehlung):

| Thema                                        |                                                                                                                                        | Vermerk | Seite Bericht | erledigt                                                      |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>2. Einzelprüfungsbericht im Jahr 2010</b> |                                                                                                                                        |         |               |                                                               |
| 4.                                           | Prüfungen im allgemeinen Verwaltungsbereich                                                                                            |         |               |                                                               |
| 4.1                                          | Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsgebühren der Stadt Hilden                                             |         |               |                                                               |
| 4.1.6                                        | Auswertung der Erhebung von Verwaltungsgebühren                                                                                        | H1      | II-13         | Beantwortung wg. Erkrankung der zust. AL z. Zt. Nicht möglich |
|                                              |                                                                                                                                        | E1      | II-16         |                                                               |
|                                              |                                                                                                                                        | E2      | II-16         |                                                               |
| 4.1.8                                        | Prüfungsergebnis                                                                                                                       | E3      | II-20         |                                                               |
| 4.2                                          | Prüfung einer Erschließungsmaßnahme / Erschließungsbeitragsabrechnung, hier: Brucknerstraße                                            |         |               | Die Prüfung hatte zu keinen Einwendungen geführt.             |
| 4.2.7                                        | Zusammenfassung                                                                                                                        | H2      | II-32         |                                                               |
| 4.3                                          | Bericht über die Prüfung der vom Amt 32 erhobenen Sondernutzungsgebühren und der gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Flächen |         |               |                                                               |
| 4.3.6                                        | Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit                                                                                                  | E4      | II-36         | N                                                             |
|                                              |                                                                                                                                        | E5      | II-36         | N                                                             |

# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-6

| Thema                                                              |                                                                             | Ver-<br>merk | Seite<br>Bericht | erledigt           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------|--------------------|
| 4.3.7.2                                                            | Einzelfälle                                                                 |              |                  |                    |
| 4.3.7.2.1                                                          | Kassenzeichen 3119045                                                       | A1           | II-38            | E                  |
| 4.3.7.2.2                                                          | Kassenzeichen 3109026<br>und weitere                                        | A2           | II-38            | E                  |
|                                                                    |                                                                             | A3           | II-39            | E                  |
| 4.3.7.2.3                                                          | Kassenzeichen 3109440<br>und weitere                                        | H3           | II-40            | E                  |
| 4.3.8                                                              | Sonstige Sondernutzungs-<br>erlaubnisse und Gebühren-<br>bescheide          | E6           | II-40            | E                  |
| 4.4                                                                | Betriebsabrechnung<br>Schreinerei                                           |              |                  |                    |
| 4.4.1                                                              | Prüfungsgrundlage und -<br>durchführung                                     |              |                  |                    |
| 4.4.1.1                                                            | Umlage Verwaltungsge-<br>meinkosten                                         | H4           | II-43            | E                  |
|                                                                    |                                                                             | H5           | II-43            | E                  |
|                                                                    |                                                                             | E7           | II-44            | E                  |
| 4.4.1.2                                                            | Produktive Arbeitsstunden                                                   | E8           | II-45            | Nicht be-<br>kannt |
| 4.4.1.3                                                            | Abrechnung der Leistung                                                     | E9           | II-47            | Nicht be-<br>kannt |
| 4.4.1.4                                                            | Darstellung des BAB                                                         | H6           | II-47            | E                  |
| 4.4.1.5                                                            | Feststellung der Wirtschaft-<br>lichkeit                                    | H7           | II-48            | E                  |
| 4.5                                                                | Prüfung der delegierten<br>Aufgaben nach dem zwölf-<br>ten Sozialgesetzbuch |              |                  |                    |
| 4.5.3                                                              | Prüfungsergebnis drittes<br>Kapitel                                         |              |                  |                    |
| 4.5.3.1                                                            | Einzelprüfungsergebnisse                                                    |              |                  |                    |
| 4.5.3.1.1                                                          | Fall 1105                                                                   | A4           | II-49            | E                  |
| 4.5.3.1.2                                                          | Fall 6207                                                                   | E10          | II-50            | E                  |
| 4.5.4.1.1                                                          | Fall 1212                                                                   | A5           | II-50            | E                  |
| 4.5.4.1.2                                                          | Fall 1819                                                                   | A6           | II-51            | E                  |
|                                                                    |                                                                             |              |                  |                    |
| <b>2. Bericht über Einzelprüfungser-<br/>gebnisse im Jahr 2011</b> |                                                                             |              |                  |                    |
| Teil II                                                            | Ausgewählte Einzelprü-<br>fungsergebnisse                                   |              |                  |                    |
| 4.                                                                 | Prüfungen im allgemeinen                                                    |              |                  |                    |

# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-7

| Thema                                               |                                                                                                             | Vermerk | Seite Bericht | erledigt |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------|----------|
| Verwaltungsbereich                                  |                                                                                                             |         |               |          |
| 4.1                                                 | Beihilfeprüfung im Jahr 2011                                                                                |         |               |          |
| 4.1.5                                               | Durchführung der Prüfung des internen Kontrollsystems                                                       |         |               |          |
| 4.1.5.2                                             | Internes Kontrollsystem im Bereich der Beihilfesachbearbeitung                                              | A1      | II-10         | E        |
|                                                     |                                                                                                             | A2      | II-10         | E        |
|                                                     |                                                                                                             | A3      | II-10         | E        |
|                                                     |                                                                                                             | E1      | II-11         | E        |
| 4.1.6                                               | Beihilfesachbearbeitung in Einzelfällen                                                                     | E2      | II-12         | E        |
|                                                     |                                                                                                             | E3      | II-12         | E        |
| 4.2                                                 | Prüfung der Datenerfassung und Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung                                 |         |               |          |
| 4.2.5                                               | Erfassung und Auswertung von Daten                                                                          |         |               |          |
| 4.2.5.1                                             | Abgrenzung Vorkostenstellen/Endkostenstellen und Vorkostenträger/Endkostenträger                            | A4      | II-19         | N        |
| 4.2.6                                               | Ist-Zustand in der Verwaltung                                                                               | H1      | II-20         | ./.      |
|                                                     |                                                                                                             | E4      | II-21         | ./.      |
|                                                     |                                                                                                             | H2      | II-21         | ./.      |
|                                                     |                                                                                                             | E5      | II-21         | N        |
|                                                     |                                                                                                             | H3      | II-21         | ./.      |
| Prüfungsbericht und Testat zum Jahresabschluss 2009 |                                                                                                             |         |               |          |
| 2                                                   | Grundsätzliche Feststellungen                                                                               |         |               |          |
| 2.2                                                 | Sonstige Feststellungen                                                                                     |         |               |          |
| 2.2.2                                               | Detailprüfung des Internen Kontrollsystems - IT-Organisation und Informationsströme                         | A1      | 17            | N        |
| 2.2.4                                               | Detailprüfung des Internen Kontrollsystems - Haushalts- und Buchhaltungskennntnisse in der Gesamtverwaltung | E1      | 19            | N        |
| 2.2.5                                               | Prüfung IT-gestützter Ge-                                                                                   | A2      | 19            | N        |

# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Teil I - Zusammenfassendes Vorwort – Seite I-8

| Thema    |                                                | Vermerk | Seite Bericht | erledigt |
|----------|------------------------------------------------|---------|---------------|----------|
|          | schäftsprozesse                                | H2      | 20            | ./.      |
| 2.2.6    | Personalaufwand / Personalbuchhaltung          | A3      | 20            | N        |
| 2.2.6.2  | Beihilfesachbearbeitung                        | H3      | 21            | E        |
| 2.2.8    | Intercompany-Bereich / Beteiligungsverwaltung  | A4      | 22            | N        |
|          |                                                | H4      | 22            | ./.      |
| 2.2.9    | Erstellung bzw. Änderung von Dienstanweisungen | A5      | 25            | E        |
|          |                                                | A6      | 25            | E        |
|          |                                                | A7      | 26            | E        |
| 2.2.10   | Prüfung des Anhangs                            |         |               |          |
| 2.2.10.2 | Beizufügende Übersichten: Haftungsverhältnisse | A8      | 26            | E        |
| 2.2.10.3 | Außerplanmäßige Abschreibungen                 | A9      | 27            | E        |
| 2.2.10.4 | Sonderposten                                   | H5      | 28            | N        |
| 2.2.10.6 | Pensionsrückstellungen                         | A10     | 29            | N        |
|          |                                                | H7      | 29            | ./.      |
|          |                                                | A11     | 30            | N        |
| 2.2.10.7 | Forderungen                                    | A12     | 31            | E        |
|          |                                                | H8      | 32            | E        |
| 4.2      | Gesamtaussage des Jahresabschlusses            |         |               |          |
| 4.2.2    | Wesentliche Bewertungsgrundlagen               |         |               |          |
| 4.2.2.1  | Zweckgebundene Deckungsrücklage                | A13     | 44            | E        |

## **Teil II      Ausgewählte Einzelprüfungsergebnisse**

Grundsätzlich erstrecken sich Prüfungen darauf, ob die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten worden sind, ob die Beträge richtig sind und die Belege mit den angeordneten Beträgen übereinstimmen. Neben die förmliche und rechnerische tritt auch die sachliche Prüfung, also die Prüfung hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen für die Anordnungen.

Im Übrigen umfasst der Katalog der Aufgaben der Rechnungsprüfung auch die Prüfung der Verwaltung auf Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Aus dieser innenrevisionären Tätigkeit ergab sich eine Reihe von Prüfungsanmerkungen und -hinweisen, die der Verwaltung zur Aufklärung und Stellungnahme übersandt wurden.

Aufgrund der abgegebenen Stellungnahmen können viele Prüfungsanmerkungen als ausgeräumt angesehen werden; auch wurden einige Hinweise aufgegriffen oder können aufgrund der Verwaltungsstellungnahme als erledigt angesehen werden.

In den folgenden Abschnitten sind die noch ungeklärten, aber auch einige der bereits abgearbeiteten bzw. in anderen Berichtsabschnitten erwähnten Feststellungen und Hinweise - obwohl einzelfallbezogen evtl. nur von geringer Bedeutung - abgedruckt. Auf diese Weise soll auf eine kritische Überprüfung von Handlungsweisen, Verfahrensabläufen bzw. auch einzelner Aufgabeninhalte hingewirkt werden. So sind unter Umständen auch Sachverhalte enthalten, die zwar den haushaltsrechtlichen Regeln entsprechen, dennoch aber unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und dargelegten Begründungen evtl. für die Rats- und Ausschussmitglieder informativ sein könnten.

### **► 4      Prüfungen im Allgemeinen Verwaltungsbereich**

#### **► 4.1    Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung**

## 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

### Teil II - Ausgewählte Einzelprüfungsergebnisse - Seite II-10

---

#### **4. Prüfungen im allgemeinen Verwaltungsbereich**

##### **4.1 Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung**

###### **4.1.1 Prüfungsauftrag**

Die Grundlage für die Prüfung des internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Straßenunterhaltung sind § 101 und § 103 Absatz 2 Nr. 1 Gemeindeordnung NRW (GO). Die Beurteilung des IKS ist unabdingbar notwendig für die Risikoabschätzung im Rahmen der risikoorientierten Prüfung. Außerdem hat der Rat der örtlichen Rechnungsprüfung in § 3 Absatz 2 der Rechnungsprüfungsordnung die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns) übertragen.

###### **4.1.2 Durchführung der Prüfung**

Die Prüfung wurde durchgeführt vom Verwaltungsprüfer Torsten Schlüter und dem technischen Prüfer Klaus Spielmann in der Zeit von Februar bis Mai 2012.

###### **4.1.3 Prüfungsgegenstand**

Die Prüfung erstreckte sich insgesamt auf drei Bereiche der Straßenunterhaltung:

- a) Straßenkataster (Software RoSy)
- b) Prozessablauf Straßenunterhaltung
- c) Wirtschaftlichkeit in der Straßenunterhaltung

Basis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der Straßenunterhaltung war die Sitzungsvorlage (SV 66/117) für den Stadtentwicklungsausschuss am 05.12.2007. Hier wurde ein Instandhaltungsstau (anhand der ermittelten optimalen Eingriffszeitpunkte) in Höhe von knapp 7 Mio. Euro prognostiziert, auf einen Zehnjahreszeitraum knapp 13,5 Mio. Euro.

#### **4.1.4 Straßenkataster (Software RoSy)**

Zur Ermittlung der Straßenwerte für die Eröffnungsbilanz (EÖB) hatte die Verwaltung ein Ingenieurbüro beauftragt, um die Hildener Straßen in 2005 / 2006 durch Inaugenscheinnahme kostenpflichtig (knapp 90 T€) zu bewerten. Diese Erkenntnisse der Inaugenscheinnahme wurden dann von dem beauftragten Ingenieurbüro in der Spezialsoftware namens RoSy erfasst. Im Wege der Abschätzung der Restnutzungsdauern bei einer Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren hat das Ingenieurbüro dann in Zusammenarbeit mit dem Tiefbauamt die Restbuchwerte der einzelnen Straßenabschnitte auf Basis von zuvor ermittelten Quadratmeter-Pauschalwerten errechnet.

Aus Sicht der Verwaltung (Tiefbau- und Grünflächenamt) und der Rechnungsprüfung war diese Verfahrensweise die einzige Möglichkeit, aussagekräftige Werte für die EÖB zu erhalten. Auch die Gemeindeprüfungsanstalt hat bei ihrer Prüfung der Eröffnungsbilanz dieses Vorgehen gutgeheißen, zumal das Tiefbauamt wie in vielen anderen Städten nicht mehr über flächendeckende Informationen über die tatsächlichen Straßenzustände unterhalb der Straßendecken verfügte. Üblicherweise waren die Daten der einzelnen Straßenhistorien nicht mehr vorhanden, wenn man von den Daten der kürzlich hergestellten Straßen absieht.

Die so ermittelten und in die Datenbank RoSy erfassten Informationen und Werte wurden abschließend der Stadt Hilden zur zukünftigen Verwendung mit dem städtischen-RoSy-Programm zur Verfügung gestellt. Es war nämlich geplant und beabsichtigt, die im Jahr 2006 auf Betreiben des Tiefbauamtes erworbene RoSy-Software mit den erhobenen Daten auch zukünftig für die Erfassung und Bewertung von Zuständen bzw. Schadensbilder der Straßen zu nutzen.

Der Informationsstand zum Zeitpunkt des Erwerbs der Software war, dass die Software ursprünglich für die Instandhaltungsplanung von Autobahnen konzipiert, allerdings eine Anpassung an die Verhältnisse und Gegebenheiten von Kommunalstraßen durchgeführt worden war.

Bei der Nutzung von RoSy muss man sich dessen bewusst sein, dass die Verhältnisse im kommunalen Straßenbau wesentlich komplexer sind als im Autobahnbereich. Deshalb stellen die Ergebnisse lediglich ein ergänzendes, qualifiziertes Handwerkszeug für die ingenieurtechnische Bearbeitung der Instandhaltung dar. Es gibt aber auf dem deutschen Markt nach aktuellem Kenntnisstand keine Software, die die Aufgabenstellung der Prognose und Instandhaltungsplanung qualifizierter abdeckt.

Nach aktuellen Aussagen des Fachamtes bestehen inzwischen aber Zweifel, ob diese Anpassung an Gemeindestraßen genügend umfassend war, da eine Reihe von Schadensprognosen der Software nicht in der vorhergesagten Schwere oder dem Umfang eingetreten seien. So sei nach nunmehr einigen Jahren der Straßenzustand einzelner Straßen durchschnittlich sichtbar besser als von der Software vorhergesagt. Es könne aber keine Verallgemeinerung auf das gesamte Straßennetz vorgenommen werden, da die Erfahrungswerte nicht flächendeckend seien. Auf der anderen Seite sei es aber auch fraglich, ob die bei Gemeindestraßen gegenüber Bundesautobahnen wesentlich häufigeren, punktuellen Eingriffe in den Straßenaufbau richtig berücksichtigt würden. Laut Auffassung des Fachamtes habe sich herausgestellt, dass eigentlich eine Validierung der in den Software-Stammdaten hinterlegten sog. Schadensentwicklungsmodelle hätte erfolgen müssen, bei der die Übereinstimmung oder Nicht-Übereinstimmung der Schadensentwicklung definierter „Musterstraßen“ zu überprüfen gewesen sei. Bei Abweichungen sei es evtl. erforderlich gewesen, die Stammdaten zu modifizieren, um die Prognosequalität bezogen auf die Hildener Straßen zu schärfen. Natürlich seien in der Software auch andere Stammdaten wie z. B. die Preise für verschiedene Reparaturmöglichkeiten hinterlegt, die auch hätten fortgeschrieben werden müssen, was allerdings unterblieben sei.

**H1:                    Eine Validierung der Schadensentwicklungsmodelle ist von Seiten des Softwareherstellers nicht vorgesehen und bisher auch noch nicht vorgenommen worden.**

Mit den genannten Anpassungen und Fortschreibungen wäre es möglich (gewesen), mittels der Software sogenannte „optimale Eingriffszeitpunkte“ für jeden Straßenabschnitt zu ermitteln, und zwar sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Diese „optimalen Eingriffszeitpunkte“ würden dann den Zeitraum (und die Maßnahmen) ausweisen, bei deren Einhaltung die Straßenunterhaltung ein Maximum bezüglich Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit erreichen sollte. In der gängigen Lehre wird davon ausgegangen, dass der übliche Unterhaltungsaufwand bei einem permanenten Hinauszögern von Maßnahmen gegenüber den errechneten optimalen Eingriffszeitpunkten ab einer bestimmten Verschiebungsdauer unverhältnismäßig hoch ansteigen und die Straßenunterhaltung somit stark unwirtschaftlich werden würde, was auf jeden Fall vermieden werden sollte.

**H2:                    Das Fachamt sieht sich nicht in der Lage, den Zeitpunkt, ab dem das Herausögern des optimalen Eingriffszeitpunktes unwirtschaftlich würde, zu de-**

**finieren. Je nach Straße könne der Differenzzeitraum, nach dem eine Straßenunterhaltung stark unwirtschaftlich würde, bei zwei bis sogar über 10 Jahren liegen. Allerdings seien im Hildener Straßennetz die optimalen Eingriffszeitpunkte überwiegend schon überschritten, weshalb bereits in der oben genannten SV 66/117 ein erheblicher Instandhaltungsstau ausgewiesen worden sei.**

Innerhalb der Software RoSy gibt es die Möglichkeit, die Zustände der einzelnen Straßenabschnitte aktuell zu erfassen (Risse, Ausmagerungen, Flickstellen etc.). Die Erfassung dieser Informationen würde ermöglichen, dass die Software bei der Berechnung der optimalen Eingriffszeitpunkte für die verschiedenen Straßenabschnitte die aktuellen Begebenheiten und Zustände berücksichtigen könnte. In Hilden wurde und wird die Aktualisierung des Datenbestandes aber nur durchgeführt, wenn an einer Straße auch tatsächlich etwas Wesentliches (z.B. neue Decke) hergestellt wurde. Eine aktuelle Aufnahme der Straßenabschnittszustände und Anpassung der Daten z.B. nach den regelmäßigen Straßenbegehungen wurde und wird nicht durchgeführt und ist von der Verwaltung auch nicht beabsichtigt. Es sei nicht sinnvoll, dabei erfasste Einzelschäden in die Software zu übernehmen, da dies für die Berechnung mit RosyPlan nicht relevant sei und festgestellte Schäden wegen der Verkehrssicherheitsaufgabe umgehend beseitigt würden.

**H3: Statt einer jährlichen Erfassung und Aktualisierung des Datenbestandes durch MitarbeiterInnen des Fachamtes soll alle 5 - 8 Jahre eine komplett neue Straßenzustandserfassung durch einen externen Dienstleister durchgeführt werden, um die Daten in RoSy auf einen aktuellen Stand zu bringen. Eine stetige Erfassung der Straßenzustandsveränderungen sei aus Sicht der Verwaltung mit eigenen Kräften nicht leistbar und daher unwirtschaftlich, so dass mehrjährige Aktualisierungsunterbrechungen hingenommen werden müssten und könnten.**

Stellungnahme

d. Verwaltung: Nach den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen (FGSV) soll der Straßenzustand periodisch (alle 5-8 Jahre) neu erfasst werden (s. Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen, E-EMI 2003 der FGSV).

**H4: Da die letzte Datenaufnahme in den Jahren 2005 und 2006 für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz stattgefunden hat, stünde die erneute Straßenzustandserfassung für das Jahr 2013 bzw. spätestens für 2014 an.**

Aktuell will das Fachamt selbst die seit der EÖB neu gebauten Straßen einpflegen. Auf Basis der Daten dieser neuen Straßen sollen im Laufe der kommenden Jahre (Jahrzehnte) Erkenntnisse gewonnen werden, wie sich die tatsächliche Schadensentwicklung im Vergleich zu den Prognosen der Software darstellt. Bedauerlicherweise liegen aus den Jahren seit dem 01.01.2007 solche Erkenntnisse noch nicht vor, da das Fachamt nach 2007 und eigener Aussage weder neue Straßen erfasst noch Prognoseberechnungen und Auswertungen erstellt hat.

Diese Auswertungen und vorgeschlagenen „optimalen Eingriffszeitpunkte“ können mindestens zwei unterschiedliche Prämissen berücksichtigen:

- Zum einen die absolute Priorisierung ohne eine finanzielle Deckelung, was eine absolute Liste der berechneten Maßnahmen ohne Berücksichtigung eines Budgets in einem sogenannten Wirtschaftsplan ergeben würde,
- und zum anderen inklusive der Vorgabe eines zu berücksichtigenden Budgets, wobei RoSy dann einen Budgetplan erstellen würde. Hier würde dann eine weitere Priorisierung durchgeführt und abschließend würden nur die Maßnahmen angezeigt, die mit diesem zur Verfügung stehenden Budget „abgearbeitet“ werden können.

In der Budget-Variante würde allerdings eine Reihe von Maßnahmen verschoben, so dass deren „optimale Eingriffszeitpunkte“ evtl. verstrichen sein könnten. Diese verschobenen Maßnahmen würde RoSy bei der Planung für das folgende Jahr wieder berücksichtigen und ebenfalls wieder mit oder ohne Budgetvorgabe in die vorgeschlagene Prioritäten- und Maßnahmenliste aufnehmen. Auch (erheblich) geänderte Straßenzustände würde die Software in ihre Berechnungen einbeziehen. Wenn allerdings geänderte Straßenzustände nur alle 5 - 8 Jahre erfasst werden, dann kann die Software die Veränderung dieser Faktoren auch nur alle 5 bis 8 Jahre berücksichtigen.

Nachtrag des  
RPAes zum  
Prüfungs-  
bericht:

Mit Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen am 19.09.2012 wurde in § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO der Inventurzyklus auf 5 Jahre festgelegt. Diese körperliche Inventur dient nicht nur dem Zweck, das Vorhandensein der Vermögensgegenstände zu kontrollieren. Wesentlich ist auch die Überprüfung der Vermögensgegenstände auf Übereinstimmung mit den alters- und nutzungsgemäß zu erwartenden Zuständen und somit insbesondere auf auffällige Abweichungen zu den jeweiligen Buchwerten der Vermögensgegenstände.

Es ist aus Rechnungsprüfungssicht durchaus nachvollziehbar, dass das Fachamt die „optimalen Eingriffszeitpunkte“, die von der Software RoSy ausgeworfen werden, nur als Empfehlungen verstanden wissen will. Natürlich spielen auch eine Reihe von Kriterien, die nicht in der Software hinterlegt und daher auch nicht mit ausgewertet werden können, eine Rolle bei der endgültigen Entscheidung, welche Maßnahmen in welchem Jahr durchgeführt werden sollen. Dies können z. B. Informationen über bevorstehende Maßnahmen aus dem Kanalbereich sein, die zunächst abgeschlossen werden oder zumindest gleichzeitig mit dem Straßenbau vorgesehen werden müssen. Auch die Abstimmung mit den Stadtwerken oder mit anderen Versorgern führt immer wieder zu der Verschiebung bzw. Anpassung oder Synchronisierung von Maßnahmen.

Der Eindruck der Rechnungsprüfung während der Prozessaufnahme war jedoch ambivalent:

- Auf der einen Seite wurden nach 2007 keine Auswertungen mehr erstellt, die überhaupt bei der Aufstellung der jährlichen Maßnahmenlisten als Empfehlungen hätten berücksichtigt werden können.
- Andererseits weist die SV 66/117 einen so erheblichen Unterhaltungsstau aus, dass der Aufwand für dessen auch nur teilweise Abarbeitung die Erstellung weiterer, zukünftiger „Vorschlagslisten“ nahezu obsolet erscheinen lässt.

- Wenn das Fachamt nach den Beratungen der genannten SV den Eindruck gewonnen haben sollte, dass die in der SV auf Basis der ersten Schadensprognosen berechneten Instandhaltungsstau nur dazu geführt haben, dass weder finanzielle noch personelle Änderungen herbeigeführt werden konnten, ist nicht von der Hand zu weisen, dass die aufwändige Arbeit mit der Software wegen ihrer „unerwünschten“ Ergebnisse gewissermaßen als sinnlos empfunden wurde.
- Und viertens führen natürlich die von Jahr zu Jahr zugenommenen Datenungenauigkeiten als auch die möglicherweise noch nicht hinreichend angepassten Berechnungsmodelle dazu, dass den Auswertungen ohnehin eine gewisse „Unverlässlichkeit“ beigemessen wird, was dem Vertrauen in die Ergebnisse der Software nicht förderlich gewesen sein dürfte.

**H5:**                    **Tatsächlich strebt das Fachamt nach aktuell stattgefundenen, personellen Veränderungen zunächst einmal an, RoSy aufgrund der insgesamt vorhandenen Ungenauigkeiten der Software bezüglich der Datenbestände und der Unsicherheiten hinsichtlich der Software-Geeignetheit für den Bereich der Kommunalstraßen nicht als verbindliche Entscheidungsgrundlage zu verwenden, sondern allenfalls als Hilfsmittel für die Auswahl künftiger Maßnahmen.**

**B1:**                    **Bislang wurde RoSy im Wesentlichen nur vielmehr als Straßenkataster und als Hilfe für die Verwaltung von Straßenaufbrüchen o. ä. eingesetzt. Es ist die Frage zu stellen, ob ohne die Notwendigkeit des Einsatzes für die Schadensprognoseberechnungen eine normale Datenbank nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.**

Die Wertermittlungen für die Eröffnungsbilanz hätten auch von dem seinerzeitigen Ingenieurbüro durchgeführt werden können, ohne dass die Stadt die Lizenz für die Software ebenfalls erwirbt und jährlich einen fünfstelligen Softwarewartungsbetrag leistet.

In der ursprünglichen Version war RoSy laut Aussage des Fachamtes nur schwer anwendbar. Der Grund sei die Trennung der Module „Kataster“ und „Instandhaltungsberechnung“ gewesen, außerdem sei vom Hersteller auch nicht beabsichtigt bzw. „gewünscht“ gewesen, dass die Stammdaten bzw. Schadensprognosemodelle vom Anwender ange-

passt werden können. Mittlerweile gebe es aber seit 2011 eine neue Version, in der das Berechnungstool in das Hauptmodul integriert wurde.

**H6:** **Bereits im Verlauf der Prüfung hat das Fachamt damit begonnen, die Datenbestände in RoSy zu aktualisieren. Laut Aussage des Fachamtes ist der bislang extrem sperrige Umgang mit der Software seit dem letzten Update erheblich erleichtert; die Überarbeitung weiterer Module soll in Aussicht stehen. Zwischenzeitlich wurde auch „Empfehlungen“ der Software gefolgt, z. B. bei den 2012 erfolgten Straßenunterhaltungsmaßnahmen (Am Rathaus, Gerresheimer Str. und Hochdahler Str.).**

#### Stellungnahme

d. Verwaltung: Aus heutiger Erkenntnissicht mag die Beanstandung bezüglich der Software teilweise gerechtfertigt sein. Dies aber nur in Bezug auf einen kleinen Teil der Software (Rosy-Plan), welcher die Möglichkeit der Berechnung von Instandhaltungsplänen beinhaltet. Alle anderen Module (Straßen- und Brückenkataster, Straßenkontrolle, Aufgrabungen, verkehrliche Anordnungen) sind notwendiges „Handwerkszeug“. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass zur Vorbereitung der Softwarebeschaffung (mittels öffentlicher Ausschreibung) umfassend und sorgfältig vorgegangen ist. So wurden durch ein Fachbüro in einer Studie die Eckpunkte der Softwareanforderungen festgelegt und für die Erstellung der Ausschreibung der TÜV Rheinland hinzugezogen.

Auch die Integration der Daten des bei Straßenbegehungen verwendeten Handheld-Gerätes in das RoSy-System ist laut Aussage der Verwaltung nicht zufriedenstellend. Eine endgültige Lösung dieses Problems steht noch aus.

Im Laufe der Prüfung wurden zur Prozessaufnahme und Abstimmung der Analyse mehrere Gespräche mit dem Amtsleiter des Tiefbau- und Grünflächenamtes geführt und es konnte das Prozessdiagramm auf der folgenden Seite erstellt werden:

#### **4.1.5 Erfassung und Darstellung des Prozesses**

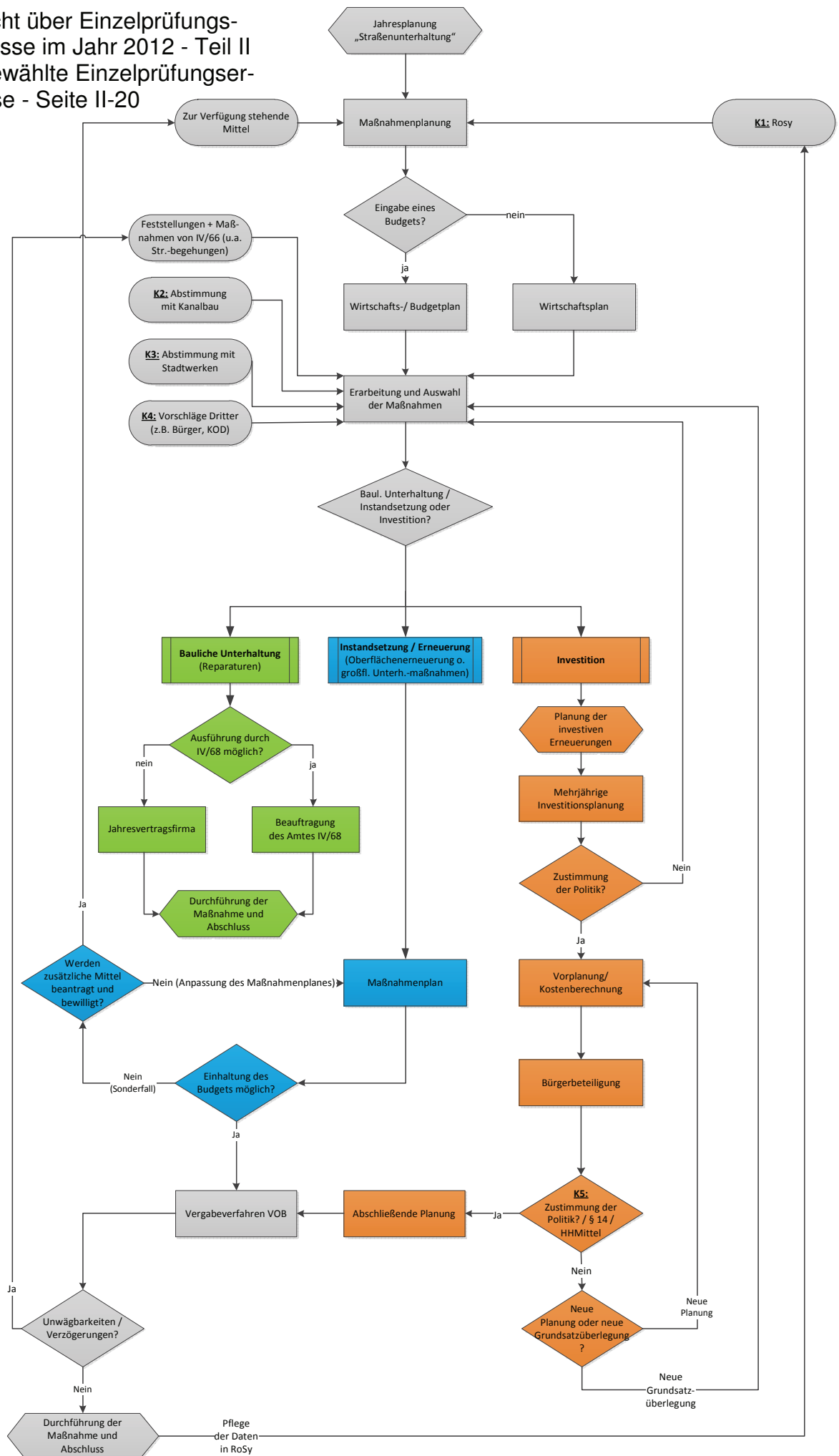
Um den Prozess einzugrenzen, hat die Rechnungsprüfung die zu betrachtenden Vorgänge der Straßenunterhaltung als einen jährlichen Zyklus bestimmter Tätigkeiten betrachtet, beginnend mit der Fertigstellung einer neuen Straße und endend mit der Beseitigung einer Straße als bauliche Anlage.

In der Darstellung auf der vorhergehenden Seite beginnt der eigentlich zyklische Prozess mit der „Jahresplanung Straßenunterhaltung“ und endet mit dem Ende der jeweils durchgeführten Unterhaltungsmaßnahme.

Zu Beginn der jährlichen Planungsphase könnte das Fachamt in der Software RoSy das zur Verfügung stehende Budget erfassen und sich sowohl einen Wirtschafts- als auch einen Budgetplan erstellen lassen, der dann zu einer Überprüfung der verschiedenen Vorschläge durch Inaugenscheinnahme vor Ort geprüft herangezogen werden könnte. Wie zuvor dargestellt wurde, ist in der Vergangenheit die Erstellung eines Wirtschafts- und eines Budgetplanes mittels RoSy aber aus verschiedenen Gründen unterblieben; anstatt des Budgetplans wurde unmittelbar auf im Amt vorliegende Informationen und Listen zurückgegriffen, die auf den Kenntnissen aus der täglichen Arbeit der vergangenen Zeit basierten. Eine Berücksichtigung von optimalen Eingriffszeitpunkten aus RoSy konnte und kann auf diese Weise natürlich nicht stattfinden.

Unabhängig vom Vorliegen eines RoSy-Budgetplans müssen in der nun folgenden Phase die „äußeren“ Einflüsse Berücksichtigung finden, die zum großen Teil gar nicht in RoSy hinterlegt werden oder werden können. Dies sind zum einen die eigenen Feststellungen des Fachamtes (z.B. durch Straßenbegehungen), aber auch Beeinflussungen durch Umstände Dritter. So müssen an dieser Stelle z. B. Maßnahmen der Stadtwerke, anderer Versorger oder der eigenen Kanalbauabteilung berücksichtigt werden. Eine Straße großflächig zu reparieren, in der in unmittelbarer Folgezeit andere Arbeiten durchgeführt werden sollen, wäre nicht sinnvoll und somit unwirtschaftlich.

1. Bericht über Einzelprüfungs-  
ergebnisse im Jahr 2012 - Teil II  
- Ausgewählte Einzelprüfungser-  
gebnisse - Seite II-20



Nach Auswertung der Maßnahmen, der Überprüfung vor Ort und der Abstimmung mit den Vorhaben anderer Maßnahmenträger/Fachbereiche muss im Folgenden geprüft werden, in welcher Form die ausgewählten Maßnahmen nun ausgeführt werden sollen. Es gibt drei Varianten der Straßenunterhaltung, und zwar

1. die bauliche Unterhaltung,
2. die Instandsetzung/Erneuerung und
3. die Investitionsmaßnahme.

#### 1. Die bauliche Unterhaltung:

Bei der baulichen Unterhaltung wird geprüft, ob der Zentrale Bauhof diese Reparatur ausführen kann. Ist dies aufgrund fehlender Kapazitäten (Personal, Maschinen) nicht möglich, wird das jeweilige Unternehmen beauftragt, mit welchem die Stadt einen Jahresrahmenvertrag zur Straßenunterhaltung nach Durchführung eines Vergabeverfahrens abgeschlossen hat.

#### 2. Die Instandsetzung/Erneuerung:

Als Instandsetzung / Erneuerung der Straße werden Oberflächenerneuerungen oder andere großflächige Unterhaltungsmaßnahmen bezeichnet. Sofern die zu unterhaltende Straße solche Maßnahmen erfordert und die Haushaltsmittel ausreichen, was im Rahmen der langjährigen Maßnahmenplanung grundsätzlich der Fall sein sollte, wird ein Vergabeverfahren nach VOB eingeleitet. Bei auftretenden Unabwägbarkeiten / Verzögerungen ist es möglich, dass die Maßnahme nicht durchgeführt, sondern erneut in die Planungsliste aufgenommen werden muss. Idealerweise sollten die Maßnahmen nach ihrer Durchführung in RoSy erfasst werden, was bedauerlicher Weise nicht vollständig geschehen ist. Lediglich die durchgeführten, großflächigen Maßnahmen, wie z.B. Deckenerneuerungen, werden komplett erfasst; Einzelmaßnahmen, wie z.B. Schlaglochsanierungen jedoch nicht.

#### 3. Die Investitionsmaßnahme:

Im Gegensatz zur baulichen Unterhaltung und der Instandsetzung / Erneuerung, erfordern investive Straßenbaumaßnahmen regelmäßig zeitaufwändige, ggfls. sogar mehrjährige Planungen. Im Rahmen der Planungen und übrigen Vorarbeiten finden auch die erforderlichen Beteiligungen der politischen Gremien und der Bürger- bzw. Einwohnerschaft statt. Sobald die grundsätzlichen Zustimmungen für die Maß-

nahme vorliegen, müssen Berechnungen gemäß § 14 GemHVO angestellt und wiederum im politischen Raum beraten werden, bevor es dann im optimalen Fall zu einem Vergabeverfahren nach VOB kommen kann.

Nach erfolgreichem Vergabeverfahren wird die Baumaßnahme dann entweder ausgeführt oder bei nicht vorhersehbaren, externen Einflüssen eventuell verschoben bzw. neu in die nächste Planung mit aufgenommen. Konnte die Maßnahme durchgeführt werden, sollte auch hier eine entsprechende Pflege des Datenbestandes in RoSy erfolgen. Dies ist bisher allerdings gar nicht geschehen und soll laut Fachamt zukünftig per Fremdvergabe an das ohnehin mit der zyklischen Datenneuerhebung zu beauftragenden Ingenieurbüro erfolgen.

#### **4.1.6 Kritische Schritte im Prozess**

##### **4.1.6.1 Kritischer Schritt 1 - RoSy**

Solange einerseits die in RoSy gespeicherten Daten mangels Pflege jährlich an Aktualität verlieren, bis sie im Rahmen der zyklisch für alle 5 bis 8 Jahre geplanten Neuaufnahme fortgeschrieben werden, werden die mit der Software erstellten Schadensprognosen Fehler mit wachsender Tendenz beinhalten.

Die Rechnungsprüfung ist der Ansicht, dass ein hinreichender Exaktheitsgrad der Prognosen zurzeit wohl nicht gegeben ist. Um hier eine Verbesserung zu erreichen, müssen sowohl die Daten aktualisiert als auch die Software validiert werden. Die Verbesserung nur eines der beiden Kriterien wäre nicht nur nicht ausreichend, sondern sogar unwirtschaftlich, da die jeweils andere Maßnahme auf jeden Fall nicht unerheblichen Aufwand erfordert.

**E1:** **Insgesamt ist es aus Prüfungssicht dringend notwendig, die für die Arbeit mit diesem umfangreichen und komplexen Softwareprodukt benötigten personellen und finanziellen Ressourcen hinreichend genau zu planen und zu identifizieren, bevor weiterer Aufwand z. B. durch die Datenneuaufnahme durch ein Fremdunternehmen (erwartungsgemäß zu einem gut 5-stelligen Betrag) geplant und in Auftrag gegeben wird. Hier muss deutlich gesagt werden, dass eine neue Bestandsaufnahme möglicherweise erst dann Sinn macht, wenn der bisher**

**angefallene Rückstau abgearbeitet wurde. Ein aufwändig zu erreichender, höherer Grad der Datengenauigkeit bringt nur einen Nutzen, wenn er für die Umsetzung von Maßnahmen verwendet wird.**

Stellungnahme

d. Verwaltung: Auch ohne den Einsatz von Schadenentwicklungsmodellen ist die Kenntnis über den Zustand des Straßennetzes unverzichtbar. Der Straßeninstandhaltungsingenieur benötigt für die Instandhaltungsplanung einen netzweiten Überblick über den Zustand. Bei über 150km Netzlänge kann man dies nicht mehr „im Kopf“ haben.

Wenn man (vorläufig) nicht mehr auf die Prognoseberechnungsmöglichkeit der Software zurückgreift, so besteht alternativ die Möglichkeit auf der Basis der FGSV E-EMI 2003 Zustandsqualitätsstufen der Straßen zu berechnen und diese als Grundlage für die Instandhaltungsplanung zu nutzen. Dafür braucht man aber sowohl periodisch erfasste Zustandsdaten wie auch die entsprechende Erfassungs-, Verwaltungs- und Berechnungssoftware.

Wie schon ausgeführt, würde eine Abschaffung der Software dazu führen, dass weder die Anforderungen des NKF (Anlagenbuchhaltung) erfüllt werden können, noch die rechtlich notwendige Straßenkontrolle zu erledigen ist. Weiterhin fehlen dann das Brückenkataster und auch die Unterstützungen für die Aufbruchsverwaltung. Das kritisierte Berechnungsmodul stellt nur einen (kleinen) Teil der Gesamtsoftware dar.

#### **4.1.6.2 Kritische Schritte 2 bis 4 - Abstimmung mit Kanalbau, Stadtwerken und Vorschläge Dritter**

Die Abstimmung von Straßenunterhaltungsarbeiten mit anderen Maßnahmen gestaltet sich nach Auskunft des Fachamtes schwierig. Funktionierte die Synchronisierung mit der amtsinternen Fachabteilung Kanalbau noch, so ist dies mit den Stadtwerken trotz regelmäßiger Arbeitstreffen und -gespräche schwieriger. So wurde berichtet, dass es immer mal wieder geschieht, dass Termine von vorher stattfindenden Maßnahmen der Stadtwerke nicht eingehalten werden, was dann nicht selten zu teils erheblichen Problemen bei der Durchführung anschlie-

Bender Straßenunterhaltungsarbeiten führt. Bei anderen Dritten (z. B. Telekom) ist die Abstimmung naturgemäß noch schwieriger, zumal bei allen Tätigkeiten Dritter natürlich auch wieder Unwägbarkeiten auftreten können.

**E2:                    Mindestens für die Abstimmungen mit den Stadtwerken wird prüfungsseitig empfohlen, aus Konzernsteuerungssicht darauf hinzuwirken, dass ein Höchstmaß an Abstimmung und Verlässlichkeit erreicht werden kann.**

**4.1.6.3            Kritischer Schritt 5 - Zustimmung der Politik anlässlich der Beratung der Unterlagen nach § 14 GemHVO**

Dieser Prozessschritt ist deshalb kritisch, weil jede zuvor von der Politik im Rahmen der mehrjährigen Investitionsplanung erteilte grundsätzliche Zustimmung bis hierher bereits Aufwendungen für die Vorplanung und die Kostenberechnungen in oft nicht unbeträchtlicher Höhe nach sich gezogen hat. Häufig wird bei den Beratungen über die § 14-Unterlagen mit ihren Kosteninformationen die Weiterführung des Projekts aus eher politischen denn fachtechnischen Überlegungen angehalten, weil z. B. die betroffene Einwohnerschaft ihre Bedenken gegen die zu erwartenden oder befürchtenden Erschließungs- oder KAG-Beiträge nachdrücklich geltend macht. Solche Umstände ändern jedoch regelmäßig nichts an den sachkundig durchgeführten Kostenkalkulationen. Auch der tatsächlich diagnostizierte Straßenzustand, der seinerzeit bereits in die Aufnahme und Platzierung in der mehrjährigen Maßnahmenliste geführt hatte, ist dadurch nicht besser geworden. Hinzu kommt, dass das Fachamt im Rahmen seiner Kapazitätsplanung für eine verschobene Investitionsmaßnahme üblicherweise nicht ad hoc eine andere Maßnahme vorziehen kann, deren Vorplanung evtl. noch nicht abgeschlossen ist.

**E3:                    Um Aufwendungen für Vorplanungen möglichst nicht verfallen zu lassen, wäre es aus Wirtschaftlichkeitsgründen empfehlenswert, die Beschlusslage bei der Verabschiedung der jeweiligen mehrjährigen Investitionsplanung nicht vorschnell in Frage zu stellen.**

#### **4.1.7      Auswirkungen auf die Bilanz / Wirtschaftlichkeit**

Während der prozessanalytischen Gespräche mit dem Fachamt wurden zwei Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung nach Auffassung der Rechnungsprüfung Auswirkungen auf den Jahresabschluss 2010 hätten haben können:

##### **4.1.7.1      Ist der Wert der Hildener Straßen in der Anlagenbuchhaltung und in den Bilanzen korrekt?**

Bei der Wertermittlung im Jahr 2006 sind durch Inaugenscheinnahme Zustands- und Quadratmeter-Mittelwerte je Straßenart gebildet worden. Wie bereits weiter oben ausgeführt wurde, gibt es nach den ersten Jahren nach Ansicht des Fachamtes aber Hinweise darauf, dass die Programmanpassung von Autobahnen auf Gemeindestraßen zumindest für Hildener Verhältnisse nicht so gelungen ist, wie ursprünglich erwartet worden war.

Im Abschluss des Jahres 2010 war es letztmalig möglich, Wertkorrekturen zur Eröffnungsbilanz ergebnisneutral zu korrigieren. Hiervon machte Amt 66 Gebrauch, weil alle vor 1970 hergestellten Straßen aus heutiger Sicht mit falschen Herstellungskosten und zu hohen Abschreibungszeiten eingebucht wurden. Sowohl die damals geschätzten Herstellungskosten als auch die Restnutzungsdauern wurden gesenkt und somit noch ergebnisneutral behandelt.

Umgekehrt ist ebenso keine Aussage möglich, ab welcher Überschreitung des „optimalen Eingriffszeitpunktes“ eine Straße im Wert verliert. Die Varianz der Möglichkeiten ist hier besonders hoch, weil ein plötzlicher Einbruch des Straßenzustandes und damit des Werts der Straße sowohl nach einem kurzen als auch erst nach einem längeren Zeitraum eintreten kann. Eine Prognose mit einem hinreichenden Verlässlichkeitsgrad, der zu einem Verlassen der gebotenen Stetigkeit und einer Wertkorrektur berechtigen würde, ist nahezu unmöglich zu treffen. Der Wert der Hildener Straßen in der Bilanz ist deshalb wie bisher fortzuschreiben.

**H7:                      Sowohl von Seiten der Verwaltung als auch des Rechnungsprüfungsamtes wurde für die Informationserhebung zur Erstellung der Eröffnungsbilanz die Variante der Inaugenscheinnahme als die Beste angesehen. Im Rahmen des Grundsatzes der Stetigkeit sollte an den Werten und den Restnutzungsdauern nichts mehr geändert werden, es sei denn,**

**für einzelne Straßen(abschnitte) liegen belegbare Daten vor, die eine Korrektur erfordern und rechtfertigen.**

**4.1.7.2 Kann die Wirtschaftlichkeit der Straßenunterhaltung verbessert werden?**

Wie die Prozessanalyse der Straßenunterhaltung gezeigt hat, haben sich bislang die mit dem Erwerb und dem Einsatz der Software „RoSy“ verbundenen Erwartungen nicht erfüllt. Vielmehr ist seit 2007 eine Reihe von Fragen aufgeworfen worden, einige davon sind in der Sitzungsvorlage 66/117 ja auch enthalten.

Die wichtigsten Erwartungen waren natürlich, mit RoSy ein Instrument an die Hand zu bekommen, die mehrjährige Maßnahmenplanung auf ein solideres Fundament zu stellen und die Wirtschaftlichkeit der Straßenunterhaltung - bezogen auf die gesamte Lebensdauer einer Straße - durch möglichst weitgehende Einhaltung der empfohlenen optimalen Eingriffszeitpunkte zu erhöhen. Insbesondere letzteres hat sich bisher als nicht erreichbar herausgestellt.

Vertraut man solchen Verfahren wie RoSy, dann kann die einzig wirtschaftliche Variante nur sein, die Software RoSy als Entscheidungsmittel einzusetzen und alle vorgeschlagenen Maßnahmen möglichst zeitnah zu den ermittelten optimalen Eingriffszeitpunkten umzusetzen. Dieses Handeln ist aber bisher insbesondere an den Faktoren Personalausstattung und Haushaltsmittel gescheitert. Vertraut man den Ergebnissen aus einer Software wie RoSy nicht vorbehaltlos, ist zu entscheiden, ob der Aufwand betrieben werden soll, der erforderlich ist, um eben diese Entscheidungsgrundlagen (z. B. durch mehrjährige Evaluierungen) zu verbessern, um über die Gesamtlebensdauer der Straßen in Hilden dennoch insgesamt eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Diese Entscheidung ist tatsächlich aufgrund der Macht des Faktischen für die zurückliegenden Jahre gefallen; die Software wurde kaum so eingesetzt, dass die positiven Effekte die Aufwendungen für die Unterhaltung und Betriebsbereitschaft erreicht oder überstiegen hätten.

Wie bereits weiter oben erläutert, hatte die Verwaltung Ende 2007 eine Sitzungsvorlage zum Thema „Instandhaltungsstau“ in den Stadtentwicklungsausschuss gebracht. Selbst wenn die dort für das erste Jahr durch RoSy ermittelten 7 Mio. Euro zur Verfügung gestellt worden wären, hätten diese Baumaßnahmen wegen fehlenden Personals nicht umgesetzt werden können. Und hätte die Verwaltung die entsprechende Anzahl an Personal zum Abbau des Rückstaus befristet zur Verfügung gestellt, hätte dies nach Abschluss der Maßnahmen zu personalrechtlichen

Problemen geführt, da ein Großteil des zusätzlichen Personals danach überflüssig geworden wäre.

Also behilft sich das Fachamt seit der Anschaffung von RoSy mit der Methode, die Verteilung des zur Verfügung stehenden Straßenunterhaltungsbudgets zumindest mit den ersten, früher mit RoSy erstellten Maßnahmenlisten zu vergleichen.

**H8:                    Der gegenwärtige Zustand ist nicht befriedigend.**

**Es wird ein Softwareprogramm zu hohen Kosten betrieben, ohne dass die von der Software „Schadensprognose“ erwarteten Leistungen realisiert werden können. Der für eine Überprüfung und ggfls. Verbesserung der Aussagegenauigkeit der Software erforderliche Aufwand konnte bisher nicht geleistet werden; hier wäre ohnehin eine Zusammenarbeit mit dem Hersteller oder mit anderen Anwendern anzustreben. Eine solche Evaluierung wird vom Hersteller selbst gar nicht betrieben. Es stellt sich ohnehin die Frage, ob das Thema der mangelnden Anpassung an Gemeindestraßen nicht eine Gewährleistungsfrage oder zumindest der Wartungsverträge gewesen wäre.**

**An dieser Stelle muss wieder betont werden, dass die fortlaufende Datenerfassung oder auch nur eine Bestandsaufnahme alle fünf Jahre zwar den Inventurvorschriften entsprechen würde. Die hiermit verbundenen Kosten hätten über die Erfüllung der gesetzlichen Vorgabe hinaus nur dann einen Wirtschaftlichkeitseffekt, wenn der bisher angefallene Rückstau zügig abgearbeitet werden könnte.**

Aktuell hat die Verwaltung erklärt, die Software nach einer erneuten, externen Straßenzustandserfassung aktiver zu nutzen und mit den zur Verfügung gestellten Daten Maßnahmen im Rahmen des Budgets zu planen.

**H9:                    Auch wenn die Verwaltung eine aktivere Anwendung der Software RoSy in Aussicht stellt, muss der Einsatz dieser Software in Frage gestellt werden. Stehen die jährlichen Wartungskosten und der (noch) monatliche Abschreibungsaufwand in einem**

**angemessenen Verhältnis zu den daraus zur Verfügung gestellten Daten?**

- H10:** Die Rechnungsprüfung bezweifelt, ob Straßenzustandserfassungen, die nur alle 5-8 Jahre stattfinden sollen, ausreichendes Datenmaterial liefern können, die zu einer brauchbaren Darstellung der Schadensverläufe führen. Die Software RoSy ist so konzipiert, dass dort Schadensverläufe eingegeben werden können und somit ein aktueller Stand (= optimale Eingriffszeitpunkte) entwickelt werden kann, so dass die Straßenunterhaltung wirtschaftlich arbeiten kann. Sicherlich ist der Rechnungsprüfung bekannt, dass ein bezifferbarer Instandhaltungsstau erst einmal abgearbeitet werden muss, jedoch muss die Verwaltung zwingend ein Konzept erstellen, ob bzw. wie in Zukunft mit RoSy gearbeitet werden soll, und zwar rechtzeitig vor der Beauftragung einer evtl. Neuaufnahme der Daten zu einem weit fünfstelligen Betrag.
- H11:** Die Verwaltung hält eine Bestandsaufnahme in einem Turnus von 5-8 Jahren einerseits für ausreichend, ist aber gleichzeitig der Ansicht, dass die Zustandsdaten in RoSy jetzt (nach 6 bis 7 Jahren) zu alt sind, als das eine Auswertung eine vernünftige Grundlage für eine operative Instandhaltungsplanung sein könnten. Die Rechnungsprüfung hält es aus Aktualitätsgründen (und um den Inventurvorschriften zu entsprechen) für erforderlich, entweder einen kürzeren Zyklus zu wählen oder aber den Zyklus bei 5 zu belassen, aber in jedem Jahr ein Fünftel aller Straßen zu aktualisieren, und das möglicherweise durch eigenes Personal.

#### **4.1.8 Fazit**

Die Verwaltung hat in der oben erwähnten Sitzungsvorlage aus dem Jahr 2007 auf einen Instandhaltungsstau in Millionenhöhe hingewiesen. Wegen fehlender finanzieller und auch personeller Unterstützung konnte dieser Rückstau bis zum heutigen Zeitpunkt bei weitem nicht eliminiert werden.

Auch wenn die Software RoSy lediglich als Hilfs- / Unterstützungsmittel zur Instandhaltungsplanung eingesetzt werden kann, muss die Aktualität des Datenbestandes kritisiert werden. Andererseits wäre es sinnvoll, erst dann über eine neue Datenbestandsaufnahme nachzudenken, wenn der Rückstau abgearbeitet wurde. Es ist davon auszugehen, dass dieser Zustand noch Jahre andauern wird.

Es stellt sich auch die Frage, welches Kriterium in der Straßenunterhaltung für die Verwaltung oberste Priorität hat. Hier muss die Verkehrssicherungspflicht an erster Stelle stehen, die Datengenauigkeit in RoSy erscheint dort natürlich untergeordnet. Aus diesem Grunde ist die Handlungsweise des Fachamtes nachvollziehbar.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung sollten die Verwaltung und auch die Politik darüber nachdenken, wie die Straßenunterhaltung in Zukunft ausgerichtet sein soll. Zunächst sollte es oberste Priorität sein, den Instandhaltungsstau abzubauen. Erst dann wäre eine neue Bestandsaufnahme sinnvoll und wirtschaftlich. Es macht keinen Sinn, im nächsten Jahr eine Bestandsaufnahme für viel Geld durchführen zu lassen, wenn von vorneherein feststeht, dass die neu ermittelten Daten gar nicht verarbeitet oder die Auswertungen/Empfehlungen aus der Software umgesetzt werden können.

Weiterhin muss die Frage gestattet sein, ob investive Maßnahmen zugunsten von Instandhaltungen geschoben werden sollten. Es ist darauf hinzuweisen, dass investive Maßnahmen zu einem gewissen Anteil refinanziert werden können. Das dauerhafte Instandhalten einer Straße, z.B. durch Schlaglochanierungen, ist weniger wirtschaftlich als eine Deckensanierung.

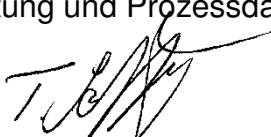
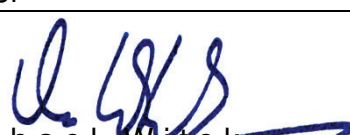
Auch erscheint es wünschenswert, im Bereich der mittelfristigen Finanzplanung der Straßenunterhaltungsmaßnahmen Grundsatzentscheidungen zu treffen und nicht die einmal festgestellte Instandhaltungsnotwendigkeit einer Straße immer wieder erneut in Frage zu stellen, was zu erheblichen Zeitverlusten und wegen des Abweichens vom idealen Eingriffszeitpunkt zu Unwirtschaftlichkeitseffekten führt. Vielleicht sollte ein Verfahren angedacht werden, dass ein Projekt in der Straßenunterhaltung ab der Planung per Grundsatzbeschluss im Gesamten beschlossen wird. Natürlich muss nach einem Anfangsbeschluss auch über § 14-Unterlagen diskutiert werden, jedoch sollte es hier nicht mehr um die Frage gehen, „OB“ eine Maßnahme durchgeführt wird, sondern nur noch um das „WIE“. Es ist nicht wirtschaftlich, dass Planungskosten von teilweise nicht geringer Höhe umsonst ausgegeben wurden, wenn die eigentliche Umsetzung einer Baumaßnah-

# 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

## Teil II - Ausgewählte Einzelprüfungsergebnisse - Seite II-30

---

me dann im Rahmen der politischen Beratungen um mehrere Jahre verschoben oder sogar komplett storniert wird.

|                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hilden, den 25. Oktober 2012                                                                                                                                                                                      |
| Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung<br><br>Torsten Schlüter<br>Prüfer |
| Prüfung des Internen Kontrollsystems im Bereich der Straßenunterhaltung und Prozessdarstellung<br><br>Klaus Spielmann<br>Prüfer |
| <br>Michael Witek<br>Rechnungsprüfungsamtsleiter                                                                               |

## 1. Bericht über Einzelprüfungsergebnisse im Jahr 2012

### Teil II - Ausgewählte Einzelprüfungsergebnisse - Seite II-31

---

Stand 25.10.2012

Herausgeber:

Rechnungsprüfungsamt  
der Stadt Hilden  
Am Rathaus 1  
40721 Hilden

Tel.: 02103 / 72 170

Fax.: 02103 / 72 677

E-Mail: [rpa@hilden.de](mailto:rpa@hilden.de)