

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Borken 2022/  
2023*

## 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

→ Entwurf

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>	<b>1</b>
8.1	Managementübersicht	3
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	4
8.3	Verkehrsflächen	4
8.3.1	Steuerung	5
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	10
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	13
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	16
8.4	Straßenbegleitgrün	22
8.4.1	Steuerung	22
8.4.2	Strukturen	24
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	25
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	27
	<b>Kontakt</b>	<b>29</b>

## 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### **Verkehrsflächen**

Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Somit liegen die für die Steuerung der Verkehrsflächen wesentlichen Grundlagen vor.

Der Kreis Borken nutzt eine Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Daten und Informationen hinterlegt sind. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand.

Mit den alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen hat der Kreis Borken eine aktuelle Datenlage zu dem Zustand seiner Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten und guten Zustand. Dennoch sinkt das bilanzielle Straßenvermögen sukzessive, weil weniger reinvestiert als abgeschrieben wird. Dauerhaft zu niedrige Reinvestitionen führen zu einem bilanziellen Wertverlust des Straßenvermögens. Dieses sollte der Kreis Borken im Blick behalten. Auch die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen bilden aufgrund der guten Zustandswerte noch kein Risiko für den Kreis Borken ab.

Der Kreis Borken verfügt über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, mit der die Aufwendungen für die Straßenunterhaltung vollständig und transparent ermittelt werden können. Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er durch messbare Zielvorgaben und Kennzahlen sein strukturiertes Vorgehen beim Erhaltungsmanagement weiter optimieren kann.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Fachdienst Finanzen funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

### **Straßenbegleitgrün**

Der Kreis Borken verfügt auch beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Er kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand differenziert ermitteln.

Das Straßenbegleitgrün besteht im Kreis Borken aus Mähflächen und aus Sträuchern/Gehölzen. Zur Hälfte sind die Mähflächen extensiv und intensiv zu pflegen. Insgesamt verzeichnet er im Vergleich mit anderen Kreises eher geringe Aufwendungen je Quadratmeter. Das ist möglich, indem er den Fokus auf effiziente Prozesse setzt, z. B. durch einen sehr geringen Personaleinsatz, durch Minimierung der Rüst- und Fahrzeiten und durch eine hohe Auslastung des Personals sowie der Fahrzeuge und Maschinen/Geräten.

## 8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

## 8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und

- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

### 8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

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

#### 8.3.1.1 Datenlage

##### → Feststellung

Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Nur zu den bilanziellen Restnutzungsdauern konnte kein Flächenbezug hergestellt werden, sodass der Anlagenabnutzungsgrad nicht flächengewichtet berechnet werden konnte.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungswert einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.*

Beim **Kreis Borken** ist der Kreisbetrieb 81 für den Neubau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Er erfasst die Kreisstraßen in der Straßendatenbank und schreibt die Daten regelmäßig fort. Es können verschiedene Flächenarten getrennt nach innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten unterteilt werden (z. B. Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkflächen, Randstreifen, Gräben, Rinnen etc.). Gleiches gilt für die in den einzelnen Jahren instandgesetzten, erneuerten oder um- und ausgebauten Flächen. Zustandsnoten mit Flächenbezug liegen nur für das Jahr 2020 vor. Auch hier ist eine Differenzierung von innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten vorhanden. Die Zustandsnoten für die Jahre 2019 und früher lassen sich über die Straßendatenbank nicht mehr ermitteln, da die Zustandsnoten der Vorjahre bei einer Aktualisierung überschrieben werden.

Die Berechnung des flächengewichteten bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad war nicht möglich. Dafür wird flächengewichtet die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Der Kreis Borken hält die Restnutzungsdauern in der Anlagenbuchhaltung abschnittsweise vor, jedoch ohne die dazugehörige Fläche. Um das Alter der Kreisstraßen dennoch einschätzen zu können, wurde der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad anhand der Anzahl der Abschnitte berechnet.

Die Aufwendungen und Investitionen für die Kreisstraßen konnten geliefert werden.

→ **Empfehlung**

Um seine Datenlage für die interne Steuerung zu verbessern, sollte der Kreis Borken den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad regelmäßig ermitteln und auswerten. Zudem sollte er Daten aus Vorjahren nicht überschreiben, sondern für Vergleichszwecke zusätzlich speichern. Hierdurch können z. B. Entwicklungen beim Zustand der Verkehrsflächen aufgezeigt werden.

### 8.3.1.2 Straßendatenbank

- In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, sodass der Kreis Borken auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten seine Erhaltungsmaßnahmen planen kann.

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

Der **Kreis Borken** setzt bereits seit 1997 eine Straßendatenbank ein. Positiv ist, dass in der Datenbank folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt sind:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse), teilweise Nacherfassung bei Baumaßnahmen,
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand) und
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen).

Durchgeführte Maßnahmen werden auch in der Straßendatenbank dokumentiert, jedoch ohne Unterscheidung von Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung. Weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Angaben zu ÖPNV, Unfalldaten etc. sind aktuell noch nicht eingepflegt.

Der Kreis Borken pflegt regelmäßig aktuelle Zustandsdaten in die Straßendatenbank ein. Alle fünf Jahre erfolgt eine visuelle Zustandserfassung. Das Kreisgebiet ist in drei Bereiche aufgeteilt, die die Mitarbeitenden rotierend begutachten und die Zustände bewerten. Die Bewertung bei der visuellen Zustandserfassung erfolgt softwaregestützt anhand der Vorgaben der Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen 2012. Aus den Informationen der Zustandserfassungen erstellt der Kreis To-do-Listen für die kurzfristig abzuarbeitenden Maßnahmen in der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung. Zum anderen plant er den finanziellen Bedarf und erstellt das Erhaltungsprogramm für die Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen für den Zeitraum der nächsten fünf Jahre.

Neben der systematischen Zustandserfassung ist es wichtig, dass regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Bei der regelmäßigen Straßenbegehung wird die Verkehrssicherheit der Straßen kontrolliert. Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen werden aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen. Im Kreis Borken werden regelmäßige Kontrollen über eine Befahrung mit dem Streckenwagen durchgeführt. Mit einem Tablet werden die Fahrten festgehalten und die entsprechenden Koordinaten hinterlegt. Fotos können als Dokumentation hinterlegt werden. Die Bauhofleitung legt Art und Umfang der Kontrollen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben und Rechtsprechungen fest. Bei Auffälligkeiten werden die Informationen direkt an die zuständige Stelle weitergegeben, die die geeigneten Maßnahmen festlegt. Zusätzlich werden über ein kostenloses Tool alle fünf Meter Fotoaufnahmen per Smartphone oder Tablet erstellt (mit automatischer Verpixelung von Personen und Autonummernschilder), die dann streckenweise online betrachtet werden können.

Das Aufbruchmanagement wird noch nicht über die Straßendatenbank abgewickelt, aber über eine andere digitale Variante: Die Aufbrüche werden in einem Geoinformationssystem mit Koordinatenangaben geführt. Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Borken konkrete Vorgaben. Kontrolliert und dokumentiert werden die Aufbrüche im Rahmen der normalen Streckenkontrollen. Aufbrüche (z. B. für Kanalsanierungen) werden abgestimmt, sodass diese mit Sanierungsmaßnahmen an den Kreisstraßen verknüpft werden können.

### 8.3.1.3 Kostenrechnung

- Für die Verkehrsflächen des Kreises Borken wird beim interkommunalen Bauhof des Kreises Borken und der Stadt Gescher eine Kostenrechnung zu den Verkehrsflächen geführt. Diese ist nach Kreisstraßen und Abschnitten differenziert.

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

Im Jahr 2008 hat der **Kreis Borken** gemeinsam mit der Stadt Gescher den interkommunalen Bauhof gegründet (IKB). Der Aufgabenschwerpunkt des interkommunalen Bauhofs liegt in der Betreuung und Unterhaltung der Kreisstraßen und Radwege sowie der Gemeindestraßen der Stadt Gescher. Die Unterhaltung der Straßenfläche (Deckenbau, Reparaturzüge) wird dabei größtenteils an Fremdfirmen vergeben. Lediglich kleinere Schadensausbesserungen werden durch die eigenen Mitarbeitenden durchgeführt. Die Arbeit des IKB konzentriert sich vorwiegend auf die Pflege des Begleitgrüns sowie den Winterdienst und Streckenkontrollen.

Der IKB ist im Haushalt des Kreises Borken nicht als eigenes Produkt im Produktbereich 01 abgebildet. Stattdessen sind die Erträge und Aufwendungen sowie auch das eingesetzte Personal dieser Organisationseinheit auf drei Produkte (Verkehrswege, Grünflächen und Gewässerbewirtschaftung) innerhalb des Budgets 12 (Straßen, Gebäude, Grünflächen) verteilt. Die Budgetverantwortung für die Produkte ist den zuständigen Abteilungsleitern innerhalb des IKB übertragen.

Der Kreis Borken errechnet jährlich die Kosten je Quadratmeter für die Straßenunterhaltung. Die Arbeitseinsätze werden anhand von Tagesberichten erfasst und im Rahmen der Kostenrechnung abgebildet und ausgewertet. Das interne Rechnungswesen ist verursachungsgerecht aufgebaut und lässt verschiedene steuerungsrelevante Auswertungen zu. Die Stundenverrechnungssätze für Personal und Fahrzeuge basieren auf einer Vollkostenrechnung. Die Kostenrechnung wird nach Kreisstraßen und Abschnitten differenziert. Unter „nicht Strecken gebundene Dienste“ werden Tätigkeiten erfasst, die nicht konkret einem Straßenabschnitt zuzuordnen sind, z. B. Rüstzeiten wie Be- und Entladezeiten.

Zusätzlich ist im Haushalt des Kreises Borken beim Produkt 12.01.02 „Verkehrswegebewirtschaftung“ eine Liste zu Erträgen und Aufwendungen enthalten. Diese differenziert die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wie folgt:

- Instandsetzung der Verschleißdecken (obere Deckschichterneuerung),
- Instandsetzung Brückenbauwerke,
- Aufwendungen für Unterhaltung des Infrastrukturvermögens (Farbmarkierungen, Salz, kleinere Flickarbeiten),
- Abwassergebühren für Kreisstraßen in Ortslagen und Gebühren für kommunalen Gewässerunterhaltungsaufwand,
- Fahrzeugunterhaltung (Steuern, Versicherungen, Kraftstoffe) und
- Dezentrale Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Der Kreis Borken stellt folglich seine Aufwendungen im Zusammenhang mit seinen Kreisstraßen transparent dar.

#### 8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

##### → Feststellung

Der Kreis Borken hat Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert und im Haushalt im Produkt „Verkehrswegeerhaltung“ abgebildet. Die Zielvorgaben sind nicht im Sinne einer strategischen, langfristigen Steuerung messbar.

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

Der **Kreis Borken** hat in seinem Haushalt im Produkt 12.01.02.2 „Verkehrswegeerhaltung“ allgemeine und wirtschaftliche Ziele definiert. Die allgemeinen Ziele sind:

- Wiederherstellung der Kreisstraßen
  - auf ein mittleres Nutzungsniveau innerhalb von 30 Jahren,



- durch verstärkte Erhaltungsmaßnahmen und
- gem. dem Radwegeprogramm sowie
- Entlastung der Ortskerne vom überörtlichen Verkehr durch den Neubau von Umgehungsstraßen.

Die wirtschaftlichen Ziele sind:

- Planmäßige Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung
  - der Straßen und Radwege, die derzeit in gutem Ausbaurzustand sind,
  - zur Erhaltung des investierten Vermögens und
- verstärkte Deckenerneuerungen
  - der Straßen und Radwege in unzureichendem Ausbaurzustand
  - mit einem Aufbau entsprechend der Verkehrsbelastung und
  - unter Berücksichtigung der erhöhten Achslasten,
  - um den Vermögensverfall zu stoppen und
  - die Unterhaltungs-/Instandsetzungskosten zu senken.

Zudem ist in diesem Produkt die Kennzahl „Unterhaltungskosten pro km Kreisstraße in Euro“ abgebildet:

Um eine messbare strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe zu erreichen, könnten beispielsweise ein festgelegter Zustandswert oder der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens als Ziele festgelegt werden. Konkretisiert werden kann dies der Kreis Borken dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z. B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent.
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Der Kreis Borken könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lassen) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er seine Ziele konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen kann. Dadurch werden Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung möglich.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis nützlich sind und tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

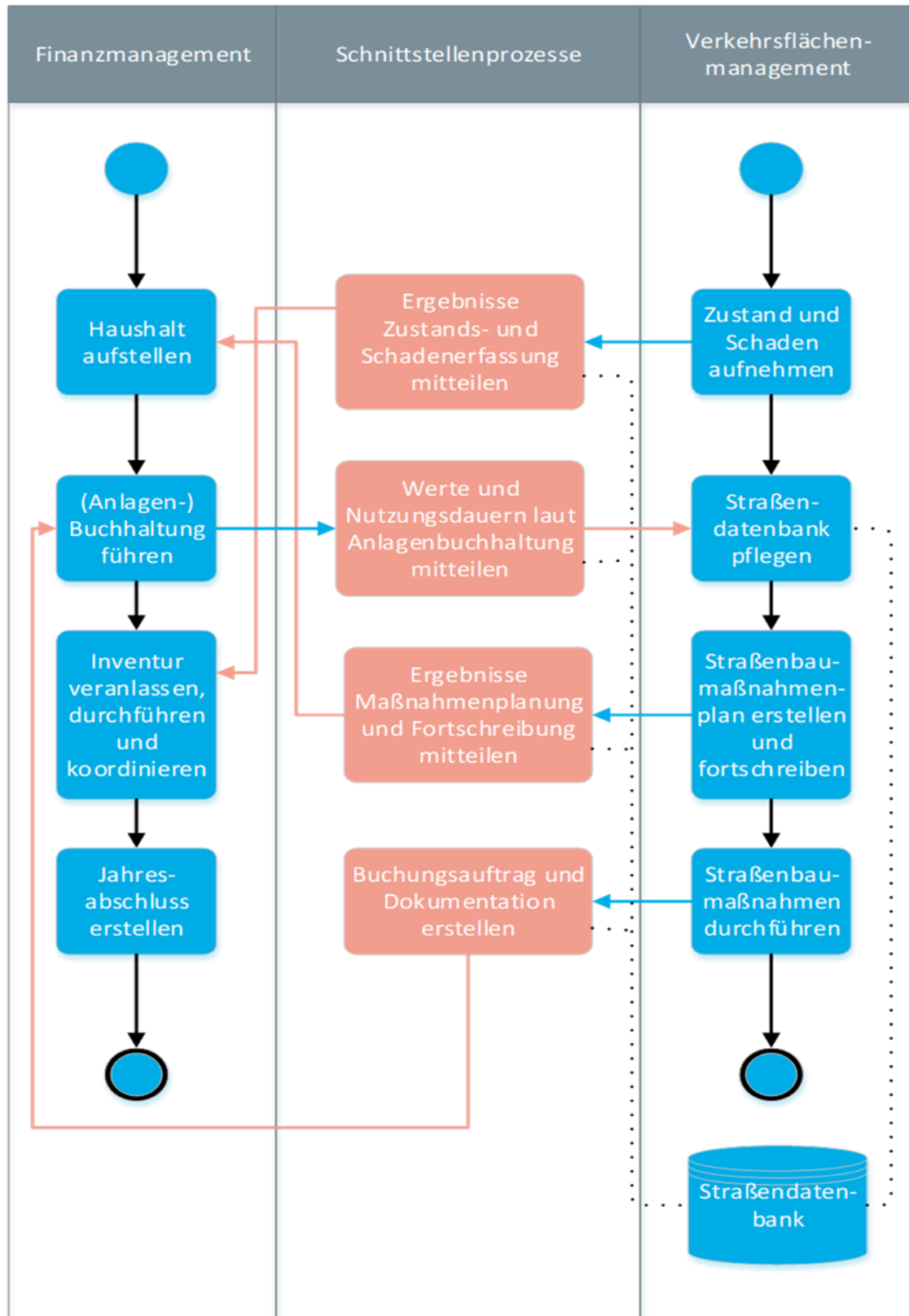
### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Das Verkehrsflächenmanagement und der Fachdienst Finanzen des Kreises Borken stimmen sich gut miteinander ab. Veränderungen durch investive Maßnahmen werden in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt.

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

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

### Schnittstellenprozesse



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Die Grundlage für den Datenabgleich ist beim Kreis Borken aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassung vorhanden. Die technischen Verkehrsflächendaten werden in der Straßendatenbank gepflegt. Angaben zu Buchwerten und bilanziellen Restnutzungsdauern werden vom Finanzmanagement vorgehalten. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. Dies gelingt über die eindeutige Bezeichnung der Anlagegüter. Über das Knoten-Kanten-Modell und weiteren Kennzeichnungen können die Daten eindeutig zugeordnet werden. Wertveränderungen durch investive Maßnahmen werden den jeweiligen Teilflächen zugeordnet. Der Kreisbetrieb stimmt sich hierzu mit dem Fachdienst Finanzen ab. Gleiches gilt für Flächenänderungen oder Anlagenabgänge.

Das Finanzmanagement kann nicht auf die Straßendatenbank zugreifen. Die Verantwortlichen für die Straßendatenbank können wiederum auf die Anlagenbuchhaltung zugreifen. Der Informationsfluss zu durchgeführten Maßnahmen wird durch Abfragedateien, vorgegebene Terminpläne und über das Straßenbauprogramm sichergestellt. Eventuelle Anpassungen werden stichtagsbezogen zum Controllingbericht (30.06. und 30.09. jeden Jahres) und zum Jahresabschluss vorgenommen. Relevante Unterlagen wie Rechnungen, Vermerke und Entscheidungen sind in einem Dokumentenmanagementsystem hinterlegt, auf das die Anlagenbuchhaltung Zugriff hat.

Auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Diese ist in § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Dabei geht es nicht nur um eine Bestandsaufnahme in Form einer Zustandserfassung. Durch die körperliche Inventur soll auch überprüft werden, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Dadurch wird ein dokumentierter Abgleich der Zustandserfassung und der daraus zu berechnenden Vermögenswerten mit der Anlagenbuchhaltung unausweichlich. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Beim Kreis Borken ist laut Inventurrichtlinie der Kreisverwaltung Borken die Leitung des Fachdienstes Finanzen für die körperliche Inventurzuständig. In der Inventurrichtlinie ist eine Vereinfachungsregel für die körperliche Inventur u. a. auch für die Verkehrsflächen enthalten. Danach kann im Regelfall auf eine gesonderte Inaugenscheinnahme im Rahmen der körperlichen Inventur verzichtet werden. Voraussetzung ist, dass die Kontrolle der Verkehrsflächen wenigstens einmal jährlich stattfindet und das Ergebnis schriftlich nachgehalten wird. Sofern daraus negative Abweichungen gegenüber der geplanten Wertentwicklung zu erkennen sind, wird eine Anpassung der Anlagenbuchhaltung vorgenommen.

### 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

#### 8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Der Kreis Borken hat im Vergleich zu anderen Kreisen eine leicht unterdurchschnittlich hohe Bevölkerungsdichte. Dabei hat er mehr Verkehrsflächen zu erhalten als die meisten Kreise.

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

Die Fläche des **Kreises Borken** beträgt rund 1.420 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 371.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Borken rund 3,76 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese befinden sich zu 86 Prozent außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	261	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	10,13	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,26	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Die leicht unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und die überdurchschnittlich hohe Verkehrsfläche je Einwohner führen zu einer vergleichsweise geringeren Nutzungsintensität, was einen entlastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nimmt. Zudem wird der Kreis Borken von zwei Bundesautobahnen und sechs Bundesstraßen erschlossen, die höheres Verkehrsaufkommen auffangen.

Belastungsfaktoren können die Größe des Kreisgebietes und die Straßenlängen sein. Im Flächenvergleich ist Borken der drittgrößte Kreis in NRW. Die gleiche Positionierung erreicht er bei der Länge der Kreisstraßen in Baulast des Kreises. Lediglich die Kreise Steinfurt und Soest haben mehr Kreisstraßen zu unterhalten.

### Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020



2020 positionierte sich der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich wie folgt<sup>1</sup>:

### Straßenlängen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	52,70	3,70	39,80	46,0	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	410	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	463	47,80	172	212	383	526	31

Der Kreis Borken hat das zweitgrößte Kreisstraßennetz außerorts. Dies wirkt sich prägend auf die Gesamtlänge aus.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

#### → Feststellung

Der Kreis Borken hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,98	6,54	9,96	12,88	19,06	30,56	27

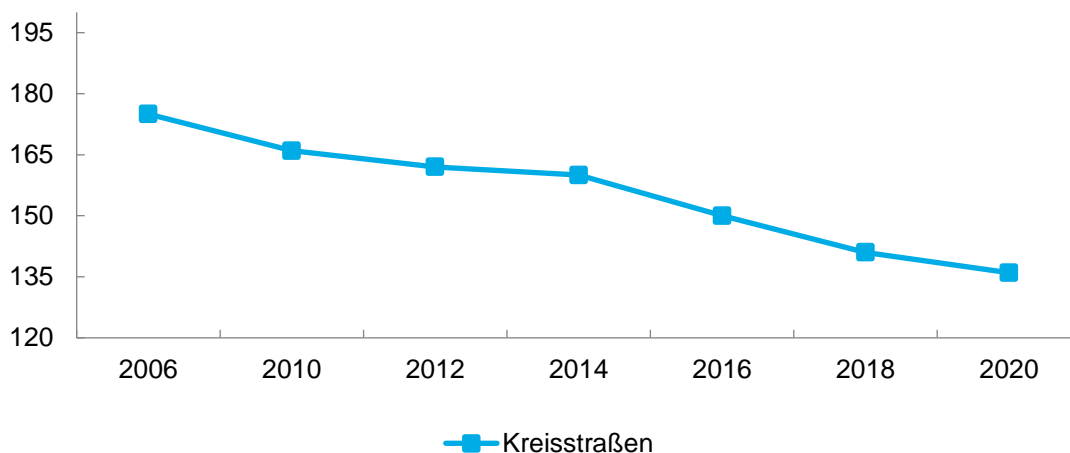
<sup>1</sup> Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	35,71	13,46	20,28	26,25	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Borken. Diese Kennzahl zeigt, dass der Anteil bei mehr als Dreiviertel aller Kreise geringer ist als beim Kreis Borken. Auch der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche liegt beim Kreis Borken auf hohem Niveau.

Um die Kennzahlen für das Jahr 2020 besser einordnen zu können, ist die Betrachtung der Entwicklung der Bilanzwerte des Verkehrsflächenvermögens interessant.

#### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Borken in Mio. Euro



Zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 173 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 39 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 22 Prozent. Der rechnerische Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren mit zwei Ausnahmen jedes Jahr höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert. Im Durchschnitt hat sich die Bilanzsumme seit 2006 jährlich um 1,74 Prozent reduziert. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das bilanzielle Verkehrsflächenvermögen bis 2045, also innerhalb der nächsten 23 Jahre, halbiert haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Entwicklung anders als bisher fortsetzt. Denn seit dem Jahr 2019 wendet der Kreis Borken den Komponentenansatz an (vgl. Kapitel 8.3.4.3 „Reinvestitionen“). Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar und investiv, wie bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen.

#### → Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.

### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des Kreises Borken gegenübergestellt.

#### Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Borken
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,25
Reinvestitionsquote in Prozent	100	36,49
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k.A.*

\*keine Angabe

Die gpaNRW ermittelt den Anlagenabnutzungsgrad grundsätzlich flächengewichtet. Dies war beim Kreis Borken nicht möglich (vgl. Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“). Der nicht flächengewichtete, anhand der Anzahl der Anlagegüter berechnete Anlagenabnutzungsgrad beträgt für die Straßen des Kreises Borken 65,54 Prozent.

Folgend untersucht die gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.



### 8.3.4.1 Alter und Zustand

- Die Kreisstraßen im Kreis Borken haben eine relativ hohe Altersstruktur. Aufgrund ihres insgesamt guten Zustands ist daraus jedoch kein hohes Risiko abzuleiten.

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

Der **Kreis Borken** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 50 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannweite von 30 bis 60 Jahren vor.

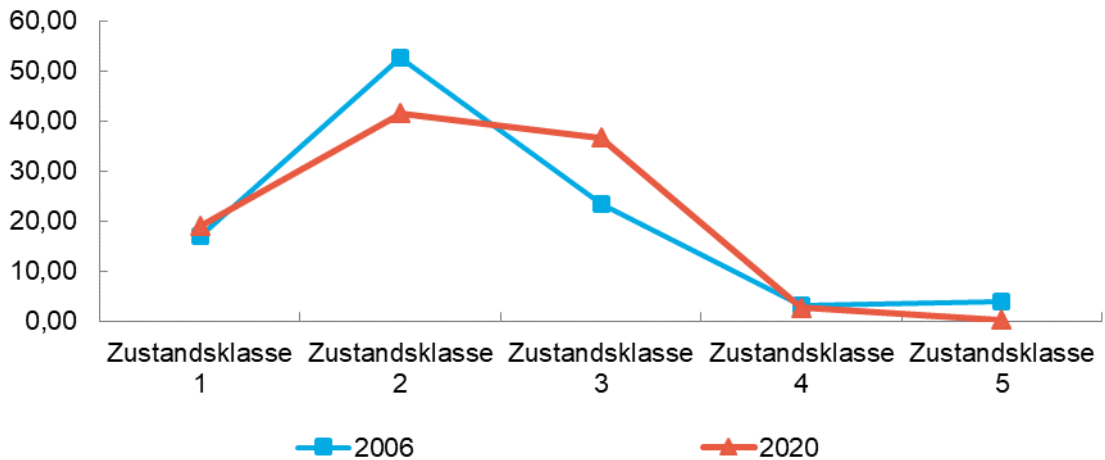
Lange Nutzungsdauern führen zu einer tendenziell geringeren Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Sie können aber auch das Risiko mit sich bringen, dass Vermögenswerte die vorgesehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

Wie im Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“ erläutert, kann für den Kreis Borken kein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad berechnet werden. Hilfsweise wurde der Anlagenabnutzungsgrad anhand der Anzahl der Anlagegüter berechnet. Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Der Kreis Borken verzeichnet für das Jahr 2020 eine durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen in Höhe von 17 Jahren und eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 65,54 Prozent und deutet grundsätzlich auf eine unausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Im Durchschnitt sind bei den Kreisstraßen fast zwei Drittel der Nutzungsdauer abgelaufen.

Neben dem Alter ist aber vor allem der Zustand dafür ausschlaggebend, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Im Kreis Borken ist der tatsächliche Zustand erheblich besser als das Alter vermuten lässt. Der Kreis Borken erhebt alle fünf Jahre die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2006 (Eröffnungsbilanz) mit denen des 2020 verglichen:

### Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen 2006 und 2020 in Prozent

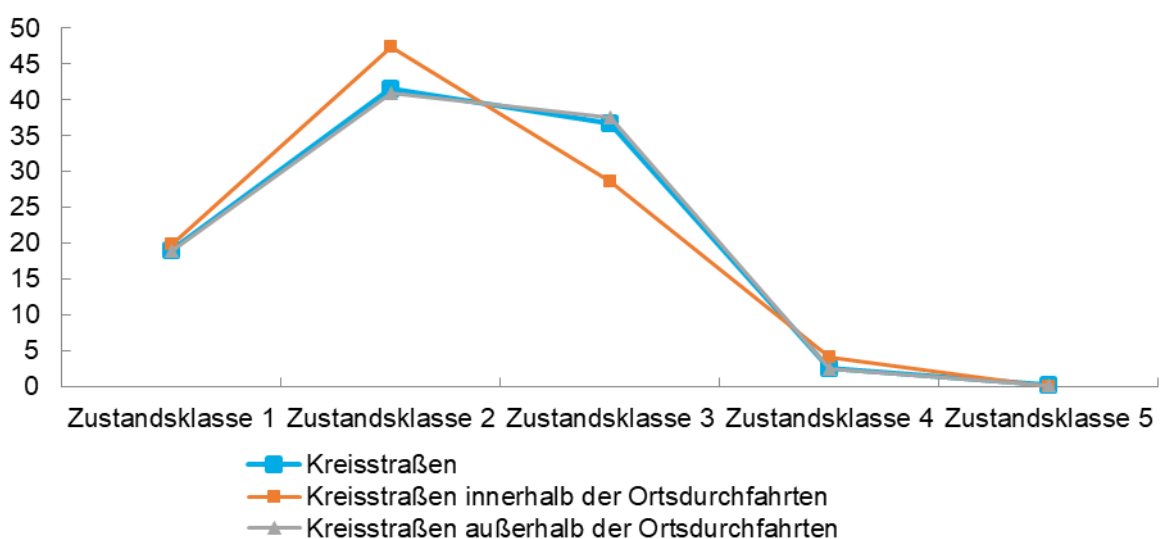


Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich in beiden Jahren der größte Anteil der Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 2 befindet. Seit 2006 ist ein Teil der damals guten Straßen in die mittlere Zustandsklasse abgerutscht. Der Anteil in den schlechten Zustandsklassen 4 und 5 ist mit weniger als drei Prozent wesentlich geringer als in den meisten Vergleichskreisen.

Der nachfolgende Vergleich der Verteilung der Kreisstraßen innerorts und außerorts für das Jahr 2020 zeigt, dass die Kreisstraßen innerorts einen leicht erhöhten Anteil in der Zustandsklasse 2 haben und etwas weniger in der Zustandsklasse 3.

### Verteilung der Zustandsklassen 2020 in Prozent



Diese Zahlen spiegeln das Ergebnis der Erhaltungsstrategie des Kreises Borken wider. Wie im nachfolgenden Kapitel 8.3.4.2 „Unterhaltung“ ausführlicher beschrieben, hat der Kreis Borken seit 1997 ein Deckensanierungsprogramm eingeführt. Das führt zu dem geringen Anteil der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund des guten Zustandes der Kreisstraßen kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden, obwohl der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad auf eine unausgeglichene Altersstruktur deuten lässt.

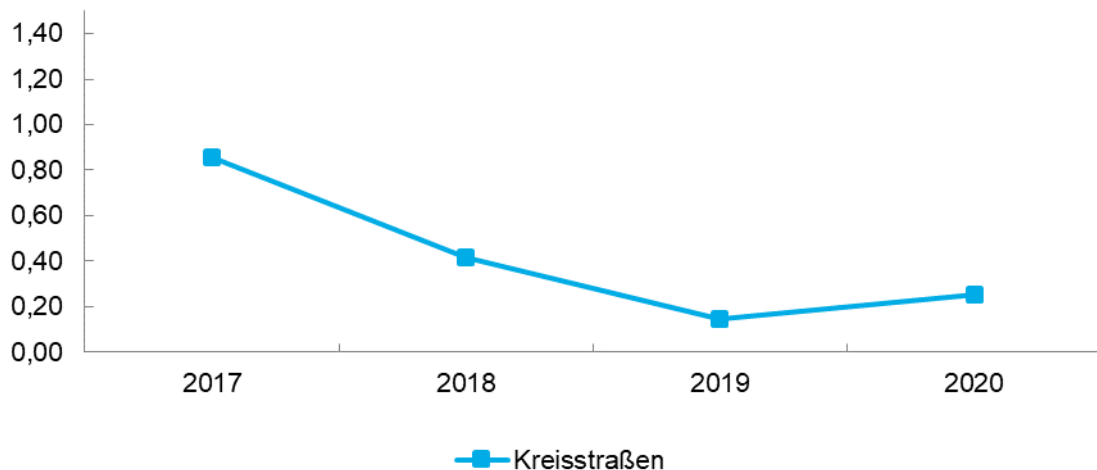
### 8.3.4.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aufgrund des insgesamt guten Straßenzustandes lässt sich hieraus aktuell kein Risiko ableiten.

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

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im **Kreis Borken** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 0,42 Euro je qm.

#### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Borken 2017 bis 2020 in Euro je qm



Der Kreis Borken wendet seit 2019 den Komponentenansatz an (vgl. Kapitel „8.3.4.3 „Reinvestitionen“). Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar und investiv, wie bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterneuerungen. Im Jahresabschluss 2019 wurden sieben ursprünglich konsumtiv geplante Maßnahmen in Höhe von 1,3 Mio. Euro intensiv gebucht. Zusätzlich sind zwei Rückstellungen aufgelöst worden, da sie in 2019 investiv umgesetzt wurden (ca. 700.000 Euro). Es wurden noch drei weitere Rückstellungen von 675.000 Euro ins Folgejahr übertragen, da diese noch nicht umgesetzt, aber voraussichtlich für investive Sanierungen genutzt werden.

Um zu beurteilen, ob die Unterhaltungsaufwendungen wirtschaftlich eingesetzt werden, kann die Unterscheidung in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung und in Eigen- und Fremdleistung herangezogen werden. Diese Abgrenzung ist für die Analyse interessant, ob die finanziellen Ressourcen wirtschaftlich eingesetzt werden. Hohe Eigenleistungen sind zum Beispiel ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine langfristige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen. Der Kreis Borken setzt seit 1997 den Fokus seiner Maßnahmen auf großflächige Deckensanierungen. Das bedeutet, dass teilweise sogar Deckschichten von 2,5 Kilometer großflächig saniert werden. Das Deckenbauprogramm wird anhand der Straßendatenbank festgelegt (z. B. anhand von Herstellungsdaten, Verkehrsbelastungen, Zustandserfassungen), vgl. auch das Kapitel 8.3.1.2 „Straßendatenbank“. Der Kreisbetrieb führt in der Regel Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung selbst durch. Maßnahmen zur Instandsetzung werden an Externe vergeben.

Die Kennzahl des Kreises Borken zeigt, dass dieser in den Betrachtungsjahren weniger Unterhaltungsaufwendungen je qm aufwendet hat, als nach dem Richtwert für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Die Aufwendungen für die Straßenunterhaltung wurden vom Kreis Borken durch gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in den vergangenen Jahren bewusst reduziert. Zum Beispiel wurde die Zahl der für die Verkehrswegeunterhaltung eingesetzten Stellen beim IKB von ursprünglich ca. 42 auf ca. 20 Stellen verringert. Zudem wurde ein neuer Standort für den IKB an der Grenze der Städte Velen und Gescher errichtet, der gegenüber dem alten Standort in Borken den Vorteil einer wesentlich zentraleren Lage im Kreisgebiet bietet. Dadurch werden Fahr- und Rüstzeiten durch eine Verbesserung der Erreichbarkeit der nördlichen Randbereiche im Kreisgebiet reduziert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren in die Beurteilung einzubeziehen, z. B. die aktuelle Zustandserfassung. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein Risiko für den Kreis Borken ab.

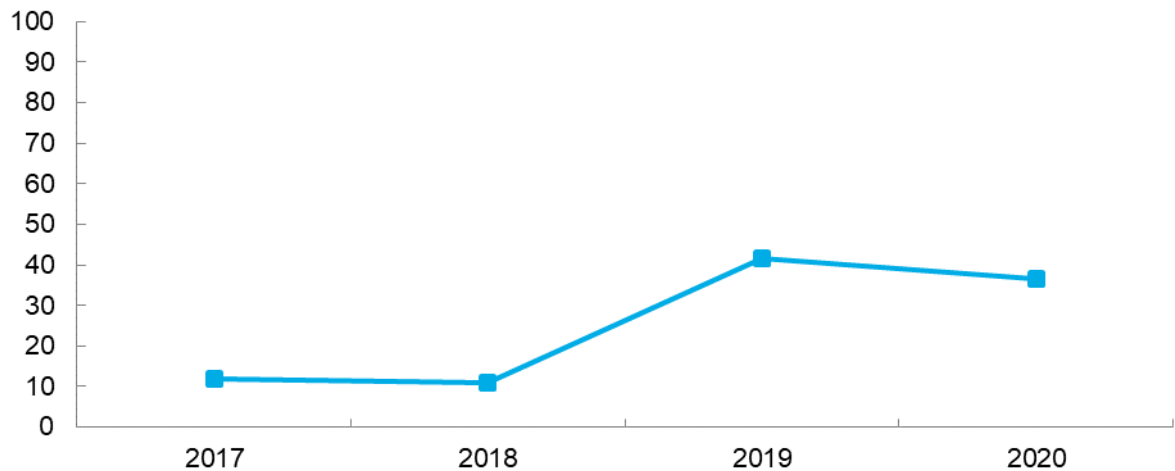
#### 8.3.4.3 Reinvestitionen

- Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 unter den Abschreibungen. Das ist für einen gewissen Zeitraum unschädlich, insbesondere aufgrund des weiterhin guten Zustands der Verkehrsflächen des Kreises Borken.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Der **Kreis Borken** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 25 Prozent der Abschreibungen in sein Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Die Werte verteilen sich auf die Jahre wie folgt:

### Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 in Prozent



Im Zeitreihenvergleich hat sich die Reinvestitionsquote von 2017 mit zwölf Prozent hin zu 37 Prozent im Jahr 2020 entwickelt. Die Erhöhung der Reinvestitionen ist auf das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) zurückzuführen. Dieses gilt seit 2019 und enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Das dort benannte Wirklichkeitsprinzip stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips dar. Das Gesetz soll die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des Vermögens stärken. Ziel ist es, Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Kommunen zu erweitern.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Beispielsweise gibt es nun die Möglichkeit, bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenergiesungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Der Kreis Borken hat seit 2019 von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips Gebrauch gemacht (vgl. Kapitel 8.4.3.2 „Unterhaltung“. Dadurch kam es zu Verschiebungen von Unterhaltung (konsumtiv) zu Reinvestitionen. Aufgrund dieser Verschiebungen haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

### Finanzmitteleinsatz Kreis Borken 2017 bis 2020 in Euro je qm

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,85	0,41	0,14	0,25	0,41
Reinvestitionen je qm in Euro	0,22	0,19	0,71	0,66	0,45
<b>Finanzmitteleinsatz je qm in Euro</b>	<b>1,07</b>	<b>0,60</b>	<b>0,85</b>	<b>0,91</b>	<b>0,86</b>

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte der Kreis Borken 2018. Den höchsten Wert gab es 2017 mit 1,07 Euro je qm. Durchschnittlich setzt der Kreis Borken 0,86 Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine bilanziell werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für den Kreis Borken inkl. der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährender jährlicher Finanzmittelbedarf von 3,02 Euro je qm. Dieser setzt sich zusammen aus 1,72 Euro je qm für Abschreibungen zuzüglich Unterhaltungsaufwendungen von 1.30 Euro je qm. Auch dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u.a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen, die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung auch nur einen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer. Grundsätzlich kann eine geringe Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und für die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Beim Kreis Borken sind diese Risiken aktuell nicht erkennbar. Insbesondere durch den sehr guten Zustand der Verkehrsflächen sind Reinvestitionen auch unterhalb des Richtwertes unschädlich.

## 8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### 8.4.1 Steuerung

#### → Feststellung

Der Kreis Borken verfügt beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt jedoch noch nicht über Ziele und Kennzahlen.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.*

Der **Kreis Borken** kann die Flächen seines Straßenbegleitgrüns sowie die anfallenden Aufwendungen differenziert auswerten. Das Straßenbegleitgrün ist als Nebenanlage Bestandteil der Straßendatenbank (vgl. Kapitel 8.3.1.2 „Straßendatenbank“). Die Rasenflächen können nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf aufgeteilt werden. Intensive Mähflächen werden zweimal jährlich gemäht, extensive Flächen einmal. Gehölzgruppen/-flächen werden seltener, je nach Bedarf, gepflegt. Auch die genaue Anzahl der Bäume ist dem Kreis Borken bekannt. Jeder Baum wird zweimal jährlich im Rahmen der Baumkontrollen gesichtet. Der jeweilige Pflegeaufwand jeder Flächenart ist auch auswertbar. Möglich macht dies die implementierte Kostenrechnung des interkommunalen Bauhofes des Kreises Borken und der Stadt Gescher (IKB). Über die Tagesberichte in Papierform erfassen die Mitarbeitenden ihre geleisteten Stunden differenziert nach Arbeitsarten (z. B. Gehölzarbeiten, Mäharbeiten usw.) und Straßenabschnitten. Das macht eine monatliche, quartals- oder jahresweise Auswertung möglich.

Der Kreis Borken hat beim Straßenbegleitgrün keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Im Haushalt sind aber für das Teilprodukt 12.01.03.1 „Grünflächenbewirtschaftung“ folgende allgemeine Ziele formuliert:

- Gärtnerische Unterhaltung zur Erhaltung der Vermögenswerte,
- planmäßige Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung des investierten Vermögens sowie
- Erhaltung und Verbesserung der Erholungsfunktion

Messbare Kennzahlen erhebt der Kreis Borken nicht. Die Leistungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns werden jedoch aus der Betriebsabrechnungssoftware des IKB ausgewertet und über Berichte der Betriebsleitung und dem Verwaltungsvorstand bekannt gegeben.

Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten messbaren Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

Die gpaNRW empfiehlt, messbare Kennzahlen mit Finanzbezug zu erheben, wie zum Beispiel

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro.

Diese Kennzahlen machen neben den einzelnen Pflegeaufwendungen auch transparent, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Auf die Strukturen gehen wir im nächsten Kapitel näher ein.

## 8.4.2 Strukturen

- Der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenflächen. Aufgrund dieser Struktur ist eine kostengünstige Pflege möglich.

*Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.*

Der **Kreis Borken** pflegt und unterhält rund 4,07 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (85 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Sträucher und Gehölze bilden die Restfläche von ca. 600.000 Quadratmeter ab (15 Prozent). Die Rasenflächen werden in etwa zu gleichen Teilen intensiv und extensiv gepflegt. Bei der intensiven Rasenpflege wird zweimal im Jahr gemäht, bei der extensiven Pflege einmal jährlich. Der Kreis Borken hat 2022 die Erfassung von ca. 19.300 Bäumen für das Baumkataster abgeschlossen. Die Flächen und die Baumanzahl sind in der Straßendatenbank erfasst.

Nachfolgend sind die Struktur- und Flächenkennzahlen in den interkommunalen Vergleich gestellt:

### Strukturkennzahlen Kreis Borken 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	10,95	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	4,74	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Analog zu den Verkehrsflächen hat der Kreis Borken auch mehr Straßenbegleitgrün zu unterhalten als die meisten Vergleichskreise. Die Anzahl der Bäume bewegt sich interkommunal im mittleren Bereich.

Die folgende Tabelle zeigt, dass sich auch die Flächenanteile von Rasenflächen und Sträuchern/Gehölzen unauffällig darstellen:

### Flächenkennzahlen Kreis Borken

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	85,06	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	41,34	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19



Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	43,72	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	14,94	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken. Die Wirtschaftlichkeit wird im folgenden Kapitel betrachtet.

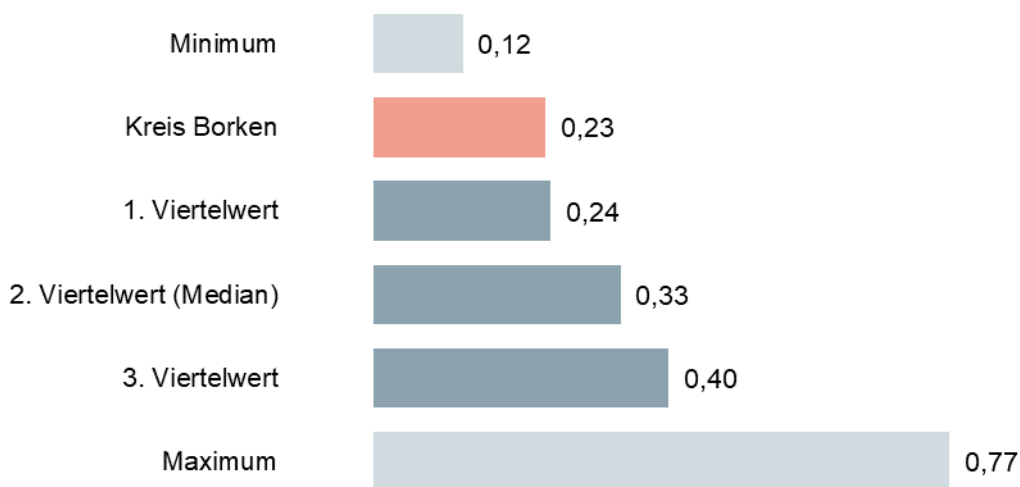
### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Der Kreis Borken gehört zu den Kreisen mit den niedrigsten Aufwendungen je qm für die Pflege des Straßenbegleitgrüns.

*Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.*

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des Kreises **Borken** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 930.000 Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

#### Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Borken je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie im Kapitel 8.3.4.2 „Unterhaltung“ erläutert, hat der Kreis Borken in den vergangenen Jahren Maßnahmen ergriffen, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen, z. B. Stellenreduzierungen und Reduzierung von Fahr- und Rüstzeiten. Mit einem Kennzahlenwert von 0,23 Euro je qm für die gesamten Aufwendungen liegt der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

Folgend sind die Kennzahlen nur für die Pflegeaufwendungen der einzelnen Flächenanteile aufgeführt:

**Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020**

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	0,20	0,09	0,23	0,29	0,36	0,71	24
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,08	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	6,86	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	1,66	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Insgesamt sind die Pflegeaufwendungen im Kreis Borken auf einem geringen Niveau. Auffällig ist, dass die Pflegeaufwendungen des Kreises Borken für die Intensivpflege mit 0,07 Euro je qm Rasenfläche niedriger ist als für die Extensivpflege (0,10 Euro je qm). Das hat den Grund, dass die extensiv zu pflegenden Flächen weiter weg von der Fahrbahn sind, ca. 1,50 bis zu fünf Meter. Aufgrund dessen werden spezielle Geräte zum Mähen benötigt, einen sogenannten Krankenarm. Auch Bäume und Zufahrten erhöhen den Quadratmeterpreis für diese Nebenflächen. Die intensiv zu pflegenden Flächen sind meistens Bankette, die direkt an der Fahrbahn sind. Aufgrund dessen ist der Pflegeaufwand insgesamt geringer.

## 8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Verkehrsflächen und Straßengleitgrün**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verkehrsflächen</b>					
F1	Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Nur zu den bilanziellen Restnutzungsdauern konnte kein Flächenbezug hergestellt werden, sodass der Anlagenabnutzungsgrad nicht flächengewichtet berechnet werden konnte.	5	E1	Um seine Datenlage für die interne Steuerung zu verbessern, sollte der Kreis Borken den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad regelmäßig ermitteln und auswerten. Zudem sollte er Daten aus Vorjahren nicht überschreiben, sondern für Vergleichszwecke zusätzlich speichern. Hierdurch können z. B. Entwicklungen beim Zustand der Verkehrsflächen aufgezeigt werden.	6
F2	Der Kreis Borken hat Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert und im Haushalt im Produkt „Verkehrswegeerhaltung“ abgebildet. Die Zielvorgaben sind nicht im Sinne einer strategischen, langfristigen Steuerung messbar.	8	E2	Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er seine Ziele konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen kann. Dadurch werden Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung möglich.	9
F3	Der Kreis Borken hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert.	14	E3	Der Kreis Borken sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.	15
<b>Straßenbegleitgrün</b>					
F4	Der Kreis Borken verfügt beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt jedoch noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	22	E4	Der Kreis Borken sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.	23

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	48,80	57,45	66,88	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,25	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,42	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	36,49	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	25,07	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** info@gpa.nrw.de

**DE-e** Poststelle@gpanrw.de-mail.de

**i** www.gpa.nrw.de