



Evaluierung der Förderung des ländlichen Wegebbaus

Kontext

In den im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung untersuchten ländlichen Entwicklungsprogrammen werden verschiedene Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Wegebbaus bzw. der ländlichen Infrastruktur angeboten. Die Fördermöglichkeiten reichen hierbei von der Förderung des Ausbaus eines einzelnen Weges oder einer Brücke über die Förderung des Wegebbaus in einem größeren Flurbereinigungsgebiet bis zu der Erstellung eines Wegenetzkonzeptes für eine ganze Gemeinde. Ziel der Förderung ist der bedarfsgerechte Ausbau von Wirtschaftswegen. Berücksichtigt werden zum einen die sich aus dem landwirtschaftlichen Strukturwandel ergebenden gestiegenen Anforderungen. Zum anderen geht es um die Schaffung eines multifunktional nutzbaren Wegenetzes, das auch der Naherholung, dem Tourismus und der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft dient. In Mittelgebirgsregionen ist der Wegebau darüber hinaus immer auch mit wasserbaulichen Maßnahmen zur Regulierung der Wasserverhältnisse und zur Verringerung der Bodenerosion verbunden. Hinzuweisen ist aber auch auf potenzielle Konflikte mit den Zielen der Schwerpunktbereiche 4A (Biologische Vielfalt) und 4C (Bodenschutz) durch die Versiegelung von Böden.

Herangehensweise und Datengrundlage

Die Evaluation stützt sich zunächst auf die Auswertung und Analyse der Bewilligungsdaten. Wichtige Daten, die für alle Förderprojekte vorliegen, sind die Wegelänge, die Wegebreite vorher und nachher sowie die Ausbauart vorher und nachher (Asphalt, Beton, Schotter). Im Zusammenhang mit den förderfähigen Kosten sind hiermit verschiedene Auswertungen, etwa zu den regional unterschiedlichen Wegebaukosten pro laufendem km, möglich. Aus den Ausbauarten bzw. den diesbezüglichen Veränderungen lassen sich auch die Eignung für multifunktionale Nutzungen und potenzielle ökologische Konfliktfelder herausarbeiten.

Auswahlkriterien und die Ergebnisse des Rankings sind weitere Datenquellen, die für Evaluierungszwecke genutzt werden. Diese Daten geben Hinweise auf die Wirkungspotenziale. Im Rahmen der Vollzugsanalyse ist es aber auch wichtig, die inhaltliche und räumliche Steuerungswirkung des Auswahlverfahrens kritisch zu beurteilen sowie die Effekte der mit dem Auswahlverfahren einhergehenden Stichtagsregelung auf die Implementation der Vorhaben und das Finanzmanagement zu analysieren.

Viele Fragestellungen können erst auf der Grundlage von vertieften Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben und durch Gespräche mit Zuwendungsempfänger*innen (Vertreter*innen von Gemeinden) bearbeitet werden. Die Fallstudienprojekte werden auf der Grundlage der Bewilligungsdaten ausgewählt und sollen inhaltlich und räumlich die Vielfalt der Vorhaben abbilden.

Für die ausgewählten Projekte werden seitens der Bewilligungsbehörde oder des Antragstellers umfangreichere Projektbeschreibungen, etwa bezüglich der Wegenutzung, zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Fallstudien (ca. 4-8 Projekte pro Fördermaßnahme) erfolgen eine Auswertung sämtlicher projektbezogener Unterlagen, eine Vor-Ort-Besichtigung mit Befahrung der Wegenetze und Gespräche mit Vertreter*innen der Gemeinden. Auch weitere Unterlagen, wie z. B. Radwegekarten, können ausgewertet werden.

Bezüglich der Wirkungen des Wegebbaus für die Landwirtschaft können Kalkulationsrechnungen auf der Grundlage von KTBL-Daten (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft) durchgeführt werden. Hierbei werden Arbeitszeiterparnisse und damit Kostenersparnisse durch den Vergleich der möglichen Fahrgeschwindigkeiten vor und nach Umsetzung der Wegebaumaßnahme berechnet. Problematisch ist hierbei oftmals die räumliche Abgrenzung eines Wirkungsbereiches, da nicht nur die unmittelbaren Anlieger von dem Wegebau profitieren, sondern auch der Durchgangsverkehr.

Erfahrungen

In den meisten Regionen Deutschlands wurde das vorhandene Wirtschaftswegenetz in den Flurbereinigungen der 1960er und 1970er Jahre ausgebaut. Es ist dementsprechend in die Jahre gekommen und der Investitionsstau in diesem Bereich ist hoch. Bei dem heute geförderten „Wegebau“ handelt es sich nahezu ausschließlich um die Verstärkung und teilweise Verbreiterung von bereits vorhandenen Wegen.

Da der Finanzbedarf hoch ist, die Fördermittel aber begrenzt sind, kommt es zumeist zu einem deutlichen Antragsüberhang. Eine Analyse der Wirkungsweise der Auswahlkriterien ist daher von besonderer Bedeutung. Sofern die Punktevergabe nicht zentral erfolgt, kann es zu unterschiedlichen „Bewertungsstrategien“ regionaler Dienststellen der Fach- oder Bewilligungsbehörde kommen. Bei starkem Antragsüberhang tritt auch mitunter der Fall auf, dass eine Vielzahl von Projektanträgen eine hohe Punktzahl erreicht und dann ein wenig bedeutendes Kriterium den Ausschlag für die Bewilligung gibt. Hierdurch können Steuerungswirkungen entstehen, die nicht unbedingt beabsichtigt gewesen sind. So führte in einem Bundesland die Vergabe von Zusatzpunkten für Antragsteller*innen in LEADER-Regionen dazu, dass fast nur noch Gemeinden in den LEADER-Regionen zum Zuge kommen konnten. In solchen Fällen wäre dann zu hinterfragen, ob diese Steuerungswirkung sinnvoll oder erwünscht ist.

Die Wirkungen des Wegebbaus für die Landwirtschaft können in Abhängigkeit vom Ausgangszustand eines Weges und von der Intensität der Flächennutzung sehr unterschiedlich sein. Im Rahmen verschiedener Beispielkalkulationen wurden Kosteneinsparungen allein durch erhöhte Transportgeschwindigkeiten von 20 bis 30 Euro/ha errechnet, wobei einem Wegeabschnitt von einem km dann pauschal ein Wirkungsbereich von 100 ha zugeordnet wurde. Viele Wirkungen lassen sich aber nicht quantifizieren (z. B. höhere Verkehrssicherheit, geringerer Verschleiß von Maschinen). Von besonders hohen Wirkungen ist bei der Sanierung von Brücken auszugehen, da hierdurch zeit- und kostenaufwändige Umwege vermieden werden.

Der Aspekt der multifunktionalen Nutzung der Wege spielt zumeist bei den Auswahlkriterien eine große Rolle. Neben der rein landwirtschaftlichen Nutzung sind daher auch die anderen genannten Wirkungsbereiche (Naherholung, Tourismus, Diversifizierung) bei der Bewertung zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Bedeutung einzelner Wegeverbindungen für die Naherholung und den Tourismus kann eine Auswertung vorhandener Fahrradkarten wertvolle erste Hinweise geben. Aber erst über

die Befahrung des Wegenetzes und die Gespräche mit Gemeindevertreter*innen im Rahmen von Fallstudien lassen sich die diesbezüglichen Wirkungen des Wegeausbaus qualitativ abschätzen.

Neben den Effekten ist auch der Vollzug der Fördermaßnahme zu betrachten. Hinsichtlich der verwaltungstechnischen Umsetzung der Fördermaßnahme ist der Wegebau vergleichsweise einfach und rasch umzusetzen. Diese Fördermaßnahme dient daher oftmals gegen Ende der Förderperiode der „Aufnahme“ von Finanzmitteln aus anderen Bereichen. Problematisch ist allerdings, dass aufgrund der erforderlichen Stichtagsregelung und auch aus haushaltstechnischen Gründen eine Bewilligung im Frühjahr mit Abrechnung im Herbst desselben Jahres bevorzugt wird. Die Bewilligung kann sich hierbei auch bis weit in den Sommer hinein verzögern. Dies führt dann zu einer starken Auslastung der spezialisierten Baufirmen in den Monaten August und September und neben den damit verbundenen Mehrkosten auch zu erheblichem Zeitdruck bei allen Beteiligten. Diesem Punkt sollte in Gesprächen mit Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger*innen besondere Bedeutung zugemessen werden.

Stärker als so manche andere Fördermaßnahme steht der Wegebau in einem politischen Spannungsfeld und ist in der jüngeren Vergangenheit auch Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen in Landtagswahlkämpfen und Gegenstand der Analysen von Landesrechnungshöfen gewesen. Als Stichworte seien hier die Punkte Gemeindefinanzen, Anliegerbeteiligung und Wegeunterhaltungsverband genannt. Eine umfassende Bewertung der Fördermaßnahme erfordert daher auch eine Einordnung des Förderansatzes in die Diskussion um Kommunalfinanzen und die Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur. Hier ist darauf zu verweisen, dass mit Förderpolitiken nicht unbedingt die bedürftigsten Gemeinden erreicht werden. Die Länder haben aber die Möglichkeit hier gegenzusteuern, etwa durch die Staffelung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Steuereinnahmekraft von Gemeinden oder durch eine stärkere Berücksichtigung flächenstarker, aber einwohnerschwacher Gemeinden.

Der Deutsche Landkreistag und auch andere kommunalen Spitzenverbände haben in diesem Zusammenhang verstärkt darauf hingewiesen, dass Förderprogramme und Mischfinanzierungen für eine Übergangszeit geeignete Instrumente sein können, den Bestand an lokaler Infrastruktur zu sichern. Langfristig müssten aber die Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre Pflichtaufgaben aus dem eigenen Haushalt heraus zu bewältigen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Evaluierung der Förderung von ländlichem Wegebau	
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung: Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen und NRW		
Schlagworte			
Kontakt	Manfred Bathke, Thünen-Institut für ländliche Räume Bundesallee 64, Braunschweig Manfred.Bathke@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Maßnahmenbewertung	
		Priorität (1-6): 2, 4, 6	
		Unterpriorität: 2A, 6B, 4C	
		Maßnahme: Wegebau, Wegenetzkonzepte, Flurneuordnung	

Quellen

Verschiedene Fallstudienberichte der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 unter www.eler-evaluierung.de:

Bathke, M. (2020): Fallstudien zur Förderung der ländlichen Infrastrukturen - Teilmaßnahme 7.2, Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen - Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020. 5-Länder-Evaluierung 03/20.

Bathke, M. (2018): NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Fallstudien zu Wegenetzkonzepten. 5-Länder-Evaluierung 6/18.