Aussichten für ländliche Wege

Wie lässt sich ein zeitgemäßes ländliches Wegenetz finanzieren? Mit dieser Frage beschäftigt sich der letzte Teil der LandInForm-Miniserie zu multifunktionellen ländlichen Wegen, die vielerorts in die Jahre gekommen sind. IVON MANFRED BATHKEI



as ländliche Wegenetz dient nicht nur der Landwirtschaft, sondern es erschließt den ländlichen Raum insgesamt. Die Kosten dafür sind hoch: Von EU, Bund oder Land bereitgestellte Fördermittel für den Ausbau einzelner Wegeabschnitte sind nur der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Den erforderlichen Eigenanteil und die Unterhaltungskosten für das Wegenetz müssen die Gemeinden tragen. Wie lassen sich die Nutzergruppen angemessen an den Bau- und Unterhaltungskosten beteiligen?

Hoher Investitionsstau

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2020 Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur untersucht. Etwa 70 Prozent von rund 730 Kommunen mit mehr als 2 000 Einwohnern gaben an, dass in diesem Infrastrukturbereich ein "gravierender" bis "nennenswerter Rückstand" vorliege. Angesichts der eher geringen Investitionen in Regionen mit hohem Bedarf erwartet das Difu, dass sich in Zukunft die regionalen Ungleichheiten verstärken.

Ein konkretes Beispiel: In Schleswig-Holstein ist aufgrund zahlreicher veralteter Brücken und des schwierigen Untergrundes in den Moor- und Marschgebieten der Finanzbedarf für den Wegebau besonders hoch. Auf etwa 1,3 Milliarden Euro schätzte das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Uni-

versität Köln 2018 den dortigen Investitionsstau im Bereich der kommunalen Straßen und Wege.

"Wege mit Aussichten"

Bereits zehn Jahre zuvor, im Jahr 2008, hatten die Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (ALR), der Bauernverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag eine Bestandsaufnahme erarbeitet. Anlass dazu war. dass damals bereits trotz eines Investitionsstaus weniger Fördermittel in den Wegebau flossen. Die Beteiligten wollten darauf aufmerksam machen, dass sie es für notwendig hielten, das Wegenetz zu erhalten, und auf allen gesellschaftlichen Ebenen für eine neue Wertschätzung der ländlichen Wege werben. In der Schriftenreihe "Wege mit Aussichten" beschreibt die ALR technische Grundlagen für den ländlichen Wegebau und Möglichkeiten zur Finanzierung. Dafür ist ein Umsteuern erforderlich: Nicht nur die Gemeinden sind gefordert, auch die Länder und der Bund stehen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) in der Verantwortung (s. dazu auch Grafik). Wie gut eignen sich die verschiedenen Instrumente?

Anliegerbeteiligung bedingt praxistauglich

Nicht nur in Schleswig-Holstein, auch in anderen Bundesländern wird die Frage der An-

liegerbeteiligung im Außenbereich seit Jahren intensiv diskutiert. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände sowie Rechnungshöfe oder Gemeindeprüfungsanstalten drängen darauf, die direkten Anlieger nach Kommunalabgabengesetz (KAG) stärker zur Kasse zu bitten. In der Praxis lässt sich eine solche Anliegerbeteiligung aber mitunter kaum gerecht kalkulieren: Wenn es sich um Verbindungswege handelt, die von einer breiten Öffentlichkeit genutzt werden und nicht nur einzelne landwirtschaftliche Flächen erschließen, ist sie schwer zu begründen und zieht in vielen Fällen langwierige Klageverfahren nach sich.

Schleswig-Holstein

Wiederkehrende Ausbaubeiträge

Um eine starke finanzielle Belastung einzelner Anlieger zu vermeiden, haben verschiedene Bundesländer - momentan Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen - wiederkehrende Straßenausbaubeiträge eingeführt. Nach längerem Rechtstreit hat das Bundesverfassungsgericht sie für zulässig erklärt. Die genannten Beiträge kann die Kommune von allen Flächeneigentümern in einem abgegrenzten Gebiet über einen festgelegten Zeitraum einziehen und zweckgebunden für den Wegeausbau verwenden. So werden die Lasten gleichmäßiger verteilt, als dies über eine Anliegerbeteiligung möglich wäre.

Schleswig-Holstein hat dafür im Jahre 2012 das KAG erweitert und so die rechtliche Grundlage geschaffen. Die ALR hat dazu einen Handlungsleitfaden für Kommunen erarbeitet, und einzelne Gemeinden sammeln derzeit Erfahrungen mit dem Instrument.

Wegeunterhaltungsverbände

In einigen Bundesländern wird seit einigen Jahren verstärkt darüber diskutiert, Wegeunterhaltungsverbände zu gründen, die auch den Ausbau übernehmen können. Über die Mitgliedsbeiträge beteiligen sich dann sämtliche Flächeneigentümer in einem Verbandsgebiet an allen Kosten. Derzeit stehen in verschiedenen Kommunen Nordrhein-Westfalens Neugründungen von Wegeunterhaltungsverbänden bevor, in Niedersachsen haben sie eine lange Tradition, es gründen sich derzeit aber auch neue Verbände.

In rund 60 Prozent der Gemeinden in Schleswig-Holstein setzen sogenannte Schwarzdeckenunterhaltungsverbände auf Kreisebene Wegemaßnahmen um. Das damit verbundene Umlagesystem löst zwar nicht das Finanzierungsproblem, denn die beteiligten Kommunen stehen weiterhin in der Pflicht, es können aber Kosten eingespart werden. Diese Verbände zählen allerdings nur die Unterhaltung der Wege zu ihrem Aufgabengebiet, nicht deren Verstärkung oder Ausbau.

Kommunale Haushaltsmittel

Viele Wege werden multifunktional genutzt. Die Kosten für den Ausbau lassen sich deshalb nur teilweise über Beiträge der Flächeneigentümer refinanzieren. Einen Großteil müssen die kommunalen Haushalte aufbringen. Das stellt insbesondere Flächengemeinden mit einem umfangreichen Wegenetz in strukturschwachen Regionen vor Herausforderungen. Nimmt eine Gemeinde Fördermittel in Anspruch, muss sie einen erheblichen Eigenanteil leisten. Deshalb eignen sich Förderprogramme lediglich für eine Übergangszeit dafür, den Bestand an lokaler Infrastruktur zu sichern. Darauf weisen kommunale Spitzenverbände wie der Deutsche Landkreistag hin. Langfristig müssten die Gemeinden dies aus dem eigenen Haushalt leisten können.

Der Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat im April 2019 eine Stellungnahme dazu veröffentlicht, was er von der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse erwartet. Eine Forderung: Es gelte, die kommunale Finanzausstattung zu verbessern. Er empfiehlt dafür beispielsweise, Flächenfaktoren im kommunalen Finanzausgleich einzuführen. Schleswig-Holstein will einen solchen Flächenfaktor in Zukunft berücksichtigen.

"Es muss ein Umdenkungs- und Wertschätzungsprozess auf allen Ebenen und bei allen Nutzern des ländlichen Wegenetzes stattfinden, sonst wird der in den 1960er- bis 1980er-Jahren geschaffene Wert nicht erhalten werden können. Ein 'weiter so wie bisher' ist nicht möglich und wird auf Dauer zu teuer", lautete das Schlussfazit der Studie "Wege mit Aussichten" aus dem Jahr 2011. In Schleswig-Holstein haben diese sowie weitere Studien und die Handlungsempfehlungen die ländlichen Wege stärker ins Bewusstsein gerückt. Aktuell sehen sich die Kommunen und auch der Bund und die Länder aufgrund der Corona-Pandemie vor Herausforderungen ganz anderer Art gestellt. Mittel- und langfristig darf aber der Erhalt der ländlichen Infrastruktur nicht aus dem Auge verloren werden.

SERVICE:

Zum Weiterlesen:

Die ersten drei Teile dieser Artikelserie finden Sie in den LandInForm-Ausgaben 2.20 bis 4.20 in der Rubrik "Aus der Praxis".

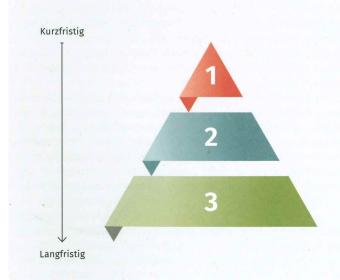
"Wege mit Aussichten" – Ausbaubeiträge für Straßen und Wege (2016) und andere Ausgaben der Schriftenserie, sowie Veröffentlichungen der Akademie für die ländlichen Räume (ALR) Schleswig-Holstein e. V.: www.alr-sh.de/download

KONTAKT:

Manfred Bathke
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Telefon: 0531 5965516
manfred.bathke@thuenen.de

www.thuenen.de

Schaffung einer stabilen Grundlage zur Finanzierung des ländlichen Wegenetzes



1. GEMEINDE

- · Haushaltsansätze erhöhen
- Grundsteuer A erhöhen
- Ausbaubeiträge erheben
- · Sondernutzungsvereinbarungen abschließen
- · Freiwillige Leistungen der Landwirtschaft

2. LÄNDE

- Erhöhung der Fördermittelansätze für den ländlichen Wegebau
- Unterstützung der Gründung von Wegeunterhaltungsverbänden/ Realverbänden
- Einführung eines Flächenfaktors im kommunalen Finanzausgleich
- Unterstützung der Kommunen bei der Einführung "Wiederkehrender Ausbaubeiträge"

3. BUNI

Bundesinitiative zur Sicherung der Finanzierung des ländlichen Wegenetzes

- Stärkung des Förderbereichs "ländliche Infrastruktur" in der GAK
- Einführung einer allgemeinen Maut für alle Straßen
- Veränderungen bei Mineralöl- und KfZ-Steuer-Befreiungen
- Anstoßen auf EU-Ebene: Veränderung der Agrarförderkulisse, mehr Förderung von wettbewerbssichernder Infrastruktur