

Andreas Berchtold, Helmut Hiess, Norbert Kerschbaumer, Wolfgang Pfefferkorn Ganzheitliche Wirkung der Fördermaßnahme 321a“ Verkehrserschließung ländlicher Gebiete

Zusammenfassung

Erklärtes Ziel der Förderungsmaßnahme 321a „Verkehrserschließung ländlicher Gebiete“ ist die Unterstützung des Netzes der Kleinstraßen und Güterwege (bis 3,5 m Fahrbahnbreite), letztlich abgestellt auf die soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Wohlfahrt, die Sicherung der Siedlungsstrukturen und den Erhalt der Kulturlandschaft, vor allem auch der peripheren Lagen.

Die zentrale Aufgabe der Studie¹, die diesem Beitrag zu Grunde liegt, war die repräsentative Untersuchung der ganzheitlichen Wirkung der Maßnahme 321a im Rahmen der Evaluierung der Förderungsmaßnahmen des Programms LE. Als Basis für die Evaluierung wurden als kleinste Untersuchungseinheiten Fallbeispiele bzw. Einzelprojekte aus der Gesamtheit der Wegebauprojekte der LE 07-13 im Hinblick auf repräsentative Untersuchungsergebnisse ausgewählt. Zur ganzheitlichen Bewertung der Fallbeispiele wurde ein auf dem CMEF basierendes, hierarchisch aufgebautes, aber maßgeblich verfeinertes Indikatorensystem speziell für die M321a „Verkehrserschließung“ erarbeitet. Die Bewertung erfolgte innerhalb der Wirkungsbereiche „Wirtschaft“, „Regionalentwicklung“, „Soziales“ und „Ökologie“. Zur objektivierten Bewertung dieser Förderungsmaßnahme wurde eine 5-stufige Bewertungsskala herangezogen, beginnend von der besten Stufe 1 „äußerst positive Wirkung“ bis hin zur schlechtesten Stufe 5 „äußerst negative Wirkung.“

Das Ergebnis der Bewertung hat im Rahmen der vorliegenden Studie das folgende Gesamtergebnis erbracht: In den Wirkungsbereichen „Wirtschaft“ und „Soziales“ besteht die Bewertungsstufe 2 „überwiegend positive Wirkung“. In den Wirkungsbereichen „Regionalentwicklung“ und „Ökologie“ besteht die Bewertungsstufe 3 „indifferente Wirkung“ bzw. „einander aufhebende positive und negative Wirkungen“.

Ausgangslage und Projektziel

Die Förderungsmaßnahme 321a „Verkehrserschließung ländlicher Gebiete“ als Teil des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums (LE 07-13)

¹ „Ganzheitliche Wirkung der Fördermaßnahme 321a Verkehrserschließung ländlicher Gebiete“. Studie im Auftrag vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Abteilung II/5 erstellt von Berchtold land.plan und Rosinak&Partner

beinhaltet den Bau von Kleinstraßen und Güterwegen. Förderungsgegenstand sind die Errichtung und der Umbau von Wegen bis max. 3,5 m Fahrbahnbreite, sowie die Instandsetzung von Wegen, jeweils zur äußeren Erschließung (also zur Anbindung an das höherrangige Straßennetz und nicht zur inneren Grundstücksaufschließung).

Die zentrale Aufgabe der Studie war die repräsentative Untersuchung der ganzheitlichen Wirkung der Maßnahme 321a im Rahmen der Evaluierung der Förderungsmaßnahmen des Programms LE. Die ganzheitliche Wirkung sollte nach ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Aspekten untersucht werden. Darüber hinaus sollte die Studie zu den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Evaluierungsfragen und Wirkungsindikatoren des CMEF (Gemeinsamer Fragenbestand zur Evaluierung des Programms LE07-13) ergänzende Erkenntnisse bringen, die bei der Weiterentwicklung der Maßnahme herangezogen werden können.

Daher wurden auch Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Maßnahme im Hinblick auf die neue Programmperiode LE 14-20 angeführt.

Material und Methode

Als Basis für die Evaluierung wurden als kleinste Untersuchungseinheiten Fallbeispiele bzw. Einzelprojekte aus der Gesamtheit der Wegebauprojekte der LE 07-13 im Hinblick auf repräsentative Untersuchungsergebnisse ausgewählt. Mittels Sichtung der Projektunterlagen der Fallbeispiele, Vor-Ort-Besichtigung und Interviews wurden die Grundlagen für die gesamtheitliche Beurteilung nach ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Aspekten erarbeitet.

Der Auswahl der Fallbeispiele bzw. Wegebauprojekte wurden verwaltungstechnische, geographische und projektbezogene Kriterien im Hinblick auf repräsentative Untersuchungsergebnisse zu Grunde gelegt. Mit Ausnahme von Wien – weil nicht an der M321a beteiligt - wurden Beispiele aus allen Bundesländern gewählt (siehe Abb. 1)

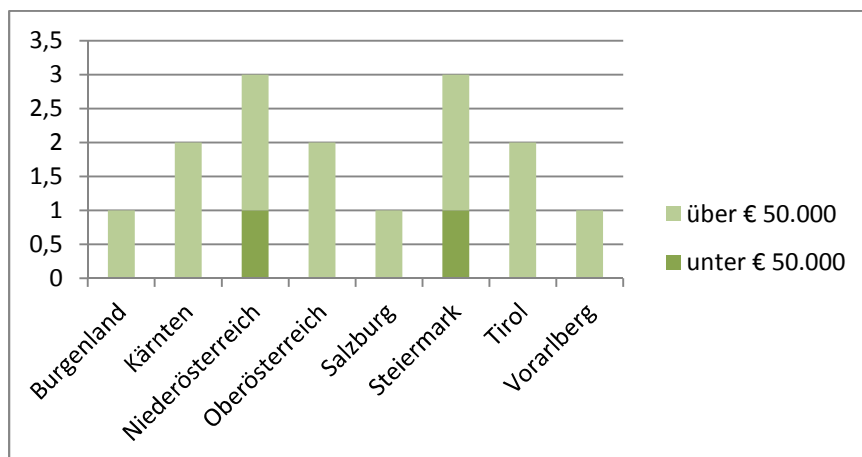


Abb. 1: Anzahl der Fallbeispiele nach Bundesland und Kostengruppe; Quelle: Eigene Erhebungen.

Darüber hinaus wurde bei der Auswahl der Fallbeispiele darauf geachtet, dass in jeder Ökoregion Österreichs (vgl. Umweltbundesamt) mindestens 1 Fallbeispiel zu liegen kommt. Schließlich wurde je ein Fallbeispiel im Bereich eines Europaschutzgebietes und im Bereich einer Alm ausgewählt. Zur Auswahl gelangten zudem zwei Kleinprojekte (Investitionskosten kleiner 50.000 Euro).

Im Anschluss an die Vor-Ort-Besichtigung wurden Interviews mit Vertretern von Projektträgern, Landesdienststellen und Gemeinden durchgeführt.

Die Interviews wurden mittels eines strukturierten Gesprächsleitfadens geführt. Dieser Gesprächsleitfaden deckt ökologische, wirtschaftliche, soziale und regionale Aspekte der Projekte ab und beinhaltet die in der Tabelle „System der Wirkindikatoren“ angeführten Kriterien. Diese teilstandardisierte Interviewform ohne Antwortvorgabe wurde gewählt, um einerseits den Befragten weitgehende Artikulationsmöglichkeiten einzuräumen, und um andererseits über die Teilstandardisierung eine Vergleichbarkeit der Interviews der einzelnen Fallspiele und damit eine entsprechende Basis für die Bewertung der Beispiele bereitzustellen.

Indikatorensystem

Den Wirkungsbereichen Wirtschaft, Regionalentwicklung, Soziales und Ökologie wurden jeweils sogenannte Indikatorenbündel zugeordnet (z. B. Indikatorenbündel *Nutzbarkeit und Sicherheit*), die sich aus jeweils mehreren Einzelindikatoren zusammensetzen (z. B. Indikator *Beseitigung Steilstücke*). Wenn die Relevanz der Indikatoren sich nicht auf einen Wirkungsbereich beschränkte, wurden sowohl Einzelindikatoren, als auch Indikatorenbündel mehreren Wirkungsbereichen zugeordnet. So ist z. B. das Indikatorenbündel *Nutzbarkeit und Sicherheit* sowohl dem Wirkungsbereich „Wirtschaft“, als auch (geringfügig adaptiert) dem Sozialen Wirkungsbereich zugeordnet.

Die Bewertung der Fallbeispiele erfolgte zunächst auf der Ebene der Indikatoren. Die Einzelbewertungen wurden in einem nächsten Verfahrensschritt nach definierten Aggregationsregeln auf die Ebene der Indikatorenbündel zusammengeführt. Ein methodisch analoger Schritt auf der nächsten Hierarchieebene führte schließlich zur aggregierten Bewertung der einzelnen Wirkungsbereiche.

Wirkungsbereich	Indikatorenbündel
Wirtschaft	Beschäftigungseffekte Nutzbarkeit und Sicherheit Verbesserung Erreichbarkeit Neuinvestitionen Wirkung auf die Betriebsstruktur
Regionalentwicklung	Regionale Erreichbarkeit Ortsentwicklung Regionalwirtschaft
Sozial	Verbesserung Daseinsgrundvorsorge Nutzbarkeit und Sicherheit Akzeptanz
Ökologie	Lebensräume Landschaftsbild Schutzgebiete

Abb. 2: Wirkungsbereiche und Indikatorenbündel; Quelle: Eigene Erhebungen.

Auswertung Fallbeispiele

Zur Auswertung der Fallbeispiele wurden zunächst die Inhalte der Interviewprotokolle jeweils in einzelne, fallbeispielbezogene Indikatorenblätter übertragen. Dabei wurde im Wesentlichen analysiert, ob die durch die Einzelindikatoren nachgefragten Sachverhalte als inhaltlich erfüllt oder nicht erfüllt angesehen werden konnten (z. B. *Querneigung von talseitig auf bergseitig geändert: JA*). In einem nächsten Schritt wurden die Ja/Nein-Angaben zu den Einzelindikatoren auf der Ebene der Indikatorenbündel zusammengeführt und bewertet. Die Bewertung erfolgte in Bewertungsklassen auf Basis der Anteile positiver oder negativer Beurteilungen der Einzelindikatoren.

Die Bewertung konnte vom rechnerisch-formalen Ergebnis abweichen, wenn ein Einzelindikator das Ergebnis der Bewertung überdurchschnittlich beeinflusst (modifizierte Gewichtung der Indikatoren). Solche abweichende Bewertungen sind im Indikatorenblatt und in der zusammenfassenden Bewertungsmatrix rot dargestellt. Die abweichende Bewertung ist im Text verbal begründet.

Die Bewertungen der Indikatorenbündel wurden schließlich aggregiert und so auf die Ebene der Wirkungsbereiche bzw. deren Bewertung gebracht.

Bewertungen der Indikatorenbündel und der Wirkungsbereiche wurden in einer Bewertungsmatrix zusammengefasst. Diese Bewertungsmatrix (siehe Abb. 3) stellt die Grundlage für die Beurteilung der Fallbeispiele dar. Als Referenzfall für die Beurteilung der Auswirkungen dient jeweils die Null-Variante, d.h., der Fall, dass die Verkehrserschließungs-Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre.

Exemplarische Beschreibung eines Fallbeispiels

Fallbeispiel A (Oberösterreich)

Fallbeispiel A mit einer Wegstrecke von 970m und 14 Interessenten erschließt 3 landwirtschaftliche Betriebe (Mutterkuh- und Schafbetriebe), ein Lokal eines örtlichen Vereins und 10 weitere Hauptwohnsitze, sowie die Flächen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im steilen Streusiedlungsgebiet der „Mittleren Nordalpen“.

Vor der Umsetzung des geförderten Wegebauprojektes war der Weg nur teilweise asphaltiert und ein Steilstück (Neigung über 20%) barg vor allem im Winter hohes Gefahrenpotential. Die nur 2m breite Fahrbahn erlaubte keine Benutzung durch größere Fahrzeuge.

Durch die Umsetzung des Wegebauprojektes wurde eine ausreichende Tragfähigkeit hergestellt. Die Fahrbahn wurde asphaltiert und Drainagen sowie Oberflächenentwässerung konnten dem Stand der Technik entsprechend ausgebildet werden. Ein Steilstück wurde umfahren, sodass vor allem die Befahrbarkeit im Winter wesentlich verbessert wurde. Nunmehr werden die erschlossenen Hauptwohnsitze auch vom LKW des Müllentsorgungsdienstes angefahren. Ein Lokal eines örtlichen Vereins wurde nach Umsetzung des Weges revitalisiert. Im unmittelbaren Bereich des Wegeprojektes wurde im Zuge der Bautätigkeiten eine privat finanzierte Feuchtpläche geschaffen.



Fallbeispiel A



Rechts: alte Trasse (Steilstück), links neuer Weg (Umfahrung)



Revitalisiertes Vereinslokal



Privat finanzierter und errichteter Rastplatz mit Feuchtpläche und Trockensteinmauer

Zusammenfassende Interpretation der Ergebnisse

Wirtschaft

Der Wirkungsbereich „Wirtschaft“ wird vor allem durch die verbesserte Erreichbarkeit von Betrieben positiv beeinflusst. Einerseits wird u.a. die Anlieferung von Betriebsmitteln, andererseits die Produktabgabe bzw. die Anfahrt für Kunden und Gäste erleichtert bzw. erst ermöglicht. Dabei spielt die Permanenz von *Nutzbarkeit und Sicherheit* eine bedeutende Rolle. Damit leisten die Wegeprojekte einen wesentlichen Beitrag zur Weiterführung von Betrieben, zur landwirtschaftlichen Diversifizierung, zur Verbesserung des touristischen Verpflegungs- sowie Beherbergungsangebotes und dadurch zur Einkommensverbesserung der ländlichen Bevölkerung.

Die ganzjährige Nutzbarkeit der Wege, wie sie durch die Umsetzung der untersuchten Fallbeispiele erreicht werden konnte, ist für den Wirkungsbereich „Wirtschaft“ (Milchwagen, Holztransporte, Beherbergungs- und Verpflegungseinrichtungen) von hoher Relevanz. Beispielweise bedeutet ein nur im Sommerhalbjahr erfolgendes Anfahren von Bergbauernhöfen durch den Milchwagen eine wesentliche Mehrbelastung für die bäuerlichen Betriebe, wodurch die Fortführung des Betriebszweiges in Frage gestellt ist und mittel- bis langfristig sogar die Frage nach einer Betriebsaufgabe gestellt wird.

Aktive Regionalentwicklung

In der Betriebsphase bleibt die sozioökonomische „Strahlkraft“ des einzelnen Wegebauprojektes auf die lokale Ebene begrenzt, während im erweiterten Bezugsraum der Region ein einzelnes Wegebauprojekt in der Regel nicht in der Lage ist, regionalwirtschaftliche Impulse zu setzen. Dementsprechend war die Gesamtbeurteilung des Wirkungsbereichs *Regionalentwicklung* mit 3, „indifferente Wirkung“ einzustufen.

Nur in Gebieten mit überdurchschnittlichem „Bruttolokalprodukt“ können auch einzelne Kleinwege aktiv regionale Impulse setzen, nämlich beispielsweise wenn die zeitgemäße Erschließung Tourismusnutzung, Hotellerie und Seilbahninfrastruktur entwickelt und über hohe Besucherfrequenz hohe regionale Wertschöpfung ermöglicht.

Insgesamt betrachtet ist das Kleinwegenetz im ländlichen Raum jedoch sehr wohl eine wesentliche Voraussetzung der Regionalentwicklung und Regionalwirtschaft. Dies gilt sowohl für die Errichtungs- als auch für die Betriebsphase von Wegen.

Sozialer Wirkungsbereich

Die Unterschiede der Bewertungen im Wirkungsbereich „Soziales“ (und eingeschränkt im Wirkungsbereich „Wirtschaft“) haben (siedlungs-) strukturelle Ursachen und gehen großteils

auf den unterschiedlichen Erschließungseffekt zweier verschiedener Wegtypen zurück. Die Wegtypen „Anbindung von Dauersiedlungen“ und „Wirtschaftswege“ sind dabei eng an verschiedene Besiedlungsgebiete gebunden: In Streusiedlungsgebieten erschließen Kleinstwege i. d. R. Siedlung (Wohngebäude) und Flur (land- und forstwirtschaftliche Flächen), was positive Effekte auf die Wirkungsbereiche „Wirtschaft“ und „Soziales“ auslöst. In Gebieten mit vorherrschend geschlossener Siedlung dominiert bei ausschließlich die Flur erschließenden Wegebauprojekten (Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen) die positive wirtschaftliche Wirkung, während soziale Wirkungen infolge der fehlenden Erschließungseffekte für Wohninfrastruktur definitionsgemäß unterrepräsentiert sein müssen. Kellergassensanierungen mit ausschließlicher Erschließung von Siedlung ohne betriebliche Nutzungen stellen zu den o. g. Wirtschaftswegen „komplementäre“ Projekte mit äußerst positiver Wirkung im Bereich „Soziales“ dar.

Insgesamt zeigen die untersuchten Wegeprojekte im sozialen Wirkungsbereich überwiegend positive Effekte, die Einzelbewertungen liegen zwischen 1, „äußerst positive Wirkung“ und 3, „indifferente Wirkung“. Wesentlich für die positive Gesamtbeurteilung ist das Indikatorenbündel *Nutzbarkeit und Sicherheit*, weil dieses nicht nur für sich steht, sondern auch das Indikatorenbündel *Verbesserung Daseinsgrundvorsorge* positiv beeinflusst:

Die untersuchten Wegeprojekte gewährleiten einerseits eine direkte Erhöhung der Sicherheit (Verringerung der maximalen Längsneigung, bergseitige Querneigung, Leitschienen, Einbindung in höherrangiges Wegenetz nach Stand der Technik, geringere Vereisung infolge geregelten Oberflächenwassermanagements). Andererseits erhöht die bessere Durchführbarkeit des Winterdienstes die Sicherheit und damit die (ganzjährige) Nutzbarkeit der Wege. Die ganzjährige Nutzbarkeit der Wege ist, wie die Interviews gezeigt haben, für den Wirkungsbereich „Soziales“ (privater Schülertransport, Schulbus, Arztbesuch, mobiler Pflegedienst etc.) von hoher Relevanz. Wenn beispielweise entlegene Hauptwohnsitze von mobilen Pflegediensten in Folge unzeitgemäßer Erschließung häufig nicht erreicht werden können, kann dies eine unzumutbare Mehrbelastung für die Betroffenen bedeuten.

Emotionale Wirkung einer zeitgemäßen Erschließung

Bei den Interviews fiel auf, dass nicht nur auf praktische oder komfortsteigernde Aspekte einer verbesserten Erschließungssituation Bezug genommen wurde, sondern auch auf die grundsätzliche Einschätzung der jeweiligen Lebenswelt. Es entstand mehrmals der Eindruck, dass das Fehlen einer zeitgemäßen Erschließung bei den BewohnerInnen peripherer Lagen zur unbewussten und unausgesprochenen Frage geführt hatte, ob denn der eigene Lebens- und Arbeitsraum selbst noch zeitgemäß sei, womit implizit die Wahl des jeweils eigenen

Lebensmittelpunktes in Frage gestellt schien. Umgekehrt war mehrfach die Erleichterung spürbar, die die verbesserte Erreichbarkeit durch die Realisierung der Wegeprojekte ausgelöst hat und durch Aussagen wie *„Wir haben jetzt wieder das Gefühl zum Rest der Welt dazuzugehören“* oder *„jetzt ist es bei uns heroben (gemeint sind hochgelegenen Gehöfte eines Berghanges, Anm.) wieder wie im Paradies“* zum Ausdruck gebracht wurde. Wenn auch methodisch schwer zu fassen, ist diese emotionale Wirkung von zeitgemäßen Wegen nicht zu unterschätzen, weil sie in Verbindung mit den praktischen Aspekten der Erschließungen ausschlaggebend für die grundlegenden Entscheidungen der Betroffenen ist (Weiterführung, Auf- oder Ausbau von Betrieben, Beibehaltung von Hauptwohnsitzen, Abwanderungsgefahr).

Ökologie

Der Bereich „Ökologie“ wurde in Summe mit indifferenter bzw. kompensierter Wirkung beurteilt. Negative und nicht kompensierte Wirkungen ergaben sich in gut einsehbarer steiler Hanglage, wo die technische Notwendigkeit von hohen Stützbauwerken besteht. Die Beeinträchtigungen von Lebensräumen wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert. Zu erwähnen sind freiwillige (d. h. nicht behördlich vorgeschriebene) Maßnahmen, die von Projektträgern durchgeführt und finanziert wurden bzw. auf Initiativen der Landesdienststellen zurückgingen, wie zum Beispiel die Schaffung eines Feuchtlebensraumes, das kleinräumige Umtrassieren während der Bauphase zur Erhaltung eines eindrucksvollen Bergahorns, oder das Verwenden blumenreichen Saatguts in Verbindung mit einer ökologisch abgestimmten Pflege zur Erhaltung „bunter“ Wegböschungen.

Im Allgemeinen ist innerhalb des Wirkungsbereiches „Ökologie“ auf die insgesamt hohe Bedeutung des Kleinwegenetzes bis 3,5m Fahrbahnbreite für die Erhaltung der Kulturlandschaft und den Schutz vor Verdunstung, vor allem auch in peripheren Lagen samt den entsprechenden ökologische Aspekten, hinzuweisen.

Empfehlungen

Auf die Ergebnisse der Studie aufbauend wurden Empfehlungen formuliert, die vor allem die Vorfinanzierung der Interessenten, die Erweiterung des Kataloges förderbarer Maßnahmen sowie die Optimierung der AMA-Datenbank betreffen und noch auf ihre Realisierbarkeit zu prüfen wären.

Literatur

Europäische Kommission (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2013): Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013. Fassung nach der 8. Programmänderung.

Tamme, Oliver (2010): Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raumes 2007-2013. Halbzeitbewertung von Maßnahme 321a.

Autoren:

Andreas Berchtold, Helmut Hiess, Norbert Kerschbaumer, Wolfgang Pfefferkorn

Berchtold land.plan

Ingenieurkonsulent f. Landschaftsplanung & -pflege

Benediktinerplatz 3

A-9020 Klagenfurt

Telefon: 0463/513192-16