

Ex-post-Bewertung

***PROFIL* – Programm zur Förderung im ländlichen
Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013**

Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)

Manfred Bathke

Braunschweig, April 2016

Dipl.-Ing. agr. Manfred Bathke

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5516

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: manfred.bathke@thuenen.de

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht 5.7_MB(b)

Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)

Manfred Bathke



Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume

Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, April 2016



Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
0 Zusammenfassung	1
1 Beschreibung der Maßnahme sowie ihrer Interventionslogik und Ziele	3
2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden	4
3 Datengrundlagen	5
4 Finanzausstattung und verwaltungstechnische Umsetzung	7
5 Output und Ergebnisse	8
5.1 Regionale Verteilung	9
5.2 Bauweisen	14
5.3 Wegefunktion	17
6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen	19
6.1 Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten	19
6.2 Sonstige Wirkungen	23
7 Diskussion	24
7.1 Verwaltungstechnische Umsetzung des Förderverfahrens	24
7.2 Bedarf an Wegebaumaßnahmen	27
7.3 Finanzierung von Wegebaumaßnahmen	28
7.4 Wegebreite	29
7.5 Wegeunterhaltung im Umkreis von Biogasanlagen	30
8 Empfehlungen	31
Literaturverzeichnis	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der förderfähigen Kosten (Gesamt) auf die AfL-Dienstbezirke und auf Kommunen bzw. Zweckverbände (Auszahlungsstand Ende 2014)	10
Abbildung 2:	Verteilung der förderfähigen Kosten (Gesamt) auf die Landkreise und kreisfreien Städte (Auszahlungsstand Ende 2014)	11
Abbildung 3:	Geförderte Wegestrecke in den beiden Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in km/100 ha LF für die einzelnen AfL-Dienstbezirke	12
Abbildung 4:	Förderfähige Kosten pro km Wegestrecke in den AfL-Dienstbezirken	13
Abbildung 5:	Bauweisen der geförderten Wege (alt und neu) nach Angaben der ZILE-Förderdatenbank (1.113 km)	15
Abbildung 6:	Geförderte Bauweisen in den AfL-Dienstbezirken	15
Abbildung 7:	Antworten auf Frage 7: Entspricht der bewilligte Wegebaustandard den Wünschen der Gemeinde?	16
Abbildung 8:	Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)	17
Abbildung 9:	Antworten auf Frage 8: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren	25
Abbildung 10:	Veränderung gegenüber der vergangenen Förderperiode	26

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und erwartete Wirkungen der Maßnahme „Wegebau“	4
Tabelle 2:	Maßnahmenbezogene gemeinsame Bewertungsfragen	5
Tabelle 3:	Umsetzungsstand der Maßnahmen zum ländlichen Wegebau (Auszahlungsstand Ende 2015)	9
Tabelle 4:	Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern (ohne Leader-Mittel und Nationale Mittel)	13
Tabelle 5:	Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern in den Amtsbezirken Braunschweig, Göttingen und Hannover (ohne Leader-Mittel und Nationale Mittel)	14
Tabelle 6:	Relativer Anteil der geförderten Wegeabschnitte, die von verschiedenen Gruppen genutzt werden (Gesamt-Wegestrecke 1.125 km)	18
Tabelle 7:	Art der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Mehrfachnennungen möglich, 219 km in 32 Gemeinden)	19
Tabelle 8:	Richtwerte für die Hof-Feld-Fahrten (einfache Fahrt) bei den verschiedenen Bewirtschaftungsformen für jeweils 5 ha	21
Tabelle 9	Zeit- und Kostenersparnis infolge des Ausbaus von 1 km Wegestrecke bei einer angenommenen Erschließung von 100 ha	22

0 Zusammenfassung

Die Teilmaßnahme 125-B „Wegebau“ beinhaltet in *PROFIL* die Förderung von dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen (Neubau und Befestigung landwirtschaftlicher Wege oder Infrastruktureinrichtungen) innerhalb der Nationalen Rahmenregelung. Zuwendungsempfänger sind juristische Personen des Öffentlichen Rechts, insbesondere kommunale Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbände und Realverbände.

Nach dem indikativen Finanzplan (ML, 2009) standen für die Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt 44,97 Mio. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung (im Konvergenzgebiet: 34,4 Mio. Euro, im Nichtkonvergenzgebiet: 10,53 Mio. Euro). Hinzu kamen noch Finanzmittel aus dem Diversifizierungsfonds Zucker, sog. ZMO-Mittel (2009 bis 2011). Der hier für den Wegebau vorgesehene Finanzansatz lag bei 8,21 Mio. Euro.

Im Jahr 2007 erfolgten aufgrund der späten Programmgenehmigung noch keine Auszahlungen. In den Jahren 2008 bis 2015 wurden dann insgesamt (inkl. der Leader-Mittel und der rein nationalen Mittel) 60,1 Mio. Euro an Fördermitteln für den Wegebau verausgabt. Insgesamt wurden 1.133 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt, hinzu kommt die Erneuerung von 46 Brückenbauwerken und 54 Rahmen- und Rohrdurchlässen. Deutliche Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung liegen in den AfL-Amtsbezirken Lüneburg, Meppen und Oldenburg.

Es erfolgte in erster Linie der Ausbau von Ortsverbindungswegen sowie von Haupterschließungswegen in der Feldflur. Hierbei dominiert der Ausbau in Asphaltbauweise, daneben haben Schotterwege in einzelnen Regionen eine zunehmende Bedeutung.

Der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigen Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbauzustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Es kann überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 1.125 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens 2,8 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

Daneben werden auch deutliche Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) erreicht. Dies belegen die Zahlen über die multifunktionale Nutzung der ausgebauten Wege.

Eine schriftliche Befragung von Gemeinden zeigte, dass die ELER-Förderung das entscheidende Finanzierungsinstrument für den ländlichen Wegebau ist. Ein Wegebau ohne Förderung findet nahezu nicht statt. Der Bedarf an Wegebauförderung und die politische Bereitschaft der Kommu-

nen, in diesen Bereich zu investieren, ist nach wie vor hoch. Die in einzelnen Regionen geringe Inanspruchnahme der Förderung ist vorwiegend auf die Finanzierungsprobleme der Gemeinden zurückzuführen.

Bezüglich der fördertechnischen Abwicklung wurde die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den Ämtern für Landentwicklung sowie die Kompetenz der dortigen Ansprechpartner als besonders positiv bewertet. Kritik wurde an dem mitunter sehr späten Zeitpunkt der Bewilligung, an der oftmals nur unzureichenden bewilligten Wegebreite von 3,0 m sowie an dem aufwendigen Antragsverfahren geübt.

Wichtige Empfehlungen für die zukünftige Förderung des ländlichen Wegebaus wurden in Niedersachsen bereits umgesetzt, insofern als mit der Änderung des Realverbandsgesetzes und der geplanten Änderung des Kommunalabgabengesetzes die Möglichkeiten zur Beteiligung der Flächeneigentümer an den Ausbaurkosten erweitert wurden.

Nach Aussage des ML wird der vorliegende Entwurf des DWA-Fachausschusses Grundlage für die Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 sein. Dieser sieht eine Regelbreite von 3,5 m bei Wirtschaftswegen vor. Eine entsprechende Empfehlung erübrigt sich daher.

1 Beschreibung der Maßnahme sowie ihrer Interventionslogik und Ziele

Die Teilmaßnahme 125-B „Wegebau“ beinhaltet in *PROFIL* die Förderung von dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen (Neubau und Befestigung landwirtschaftlicher Wege oder Infrastruktureinrichtungen) innerhalb der Nationalen Rahmenregelung. Zuwendungsempfänger sind juristische Personen des Öffentlichen Rechts, insbesondere kommunale Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbände und Realverbände.

Die Maßnahme wird nur in Niedersachsen, in Bremen hingegen nicht umgesetzt.

Der Wegebau dient primär der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung, daneben werden aber auch Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) angestrebt.

Die spezifischen und operationellen Ziele und die erwarteten Wirkungen der Maßnahme „Wegebau“ sind in **Tabelle 1** dargestellt. Sie sind im Plan der Länder Niedersachsen und Bremen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes *PROFIL* formuliert (ML et al., 2007).

In Niedersachsen sind viele land- und forstwirtschaftliche Wege in den 1950er und 1960er Jahren ausgebaut worden, die den heutigen Belastungen durch größere und schwerere Landmaschinen nicht gewachsen sind. Insbesondere auch die zunehmende räumliche Konzentration im vor- und nachgelagerten Bereich sowie der Ausbau der nachwachsenden Rohstoffe (Biogas) führten dazu, dass landwirtschaftliche Güter heute über immer weitere Strecken transportiert werden. Der Transport vom und zum Feld wird in steigendem Ausmaß von Lastkraftwagen übernommen, die für Fernstraßenverkehr konzipiert sind und die Wege weitaus stärker belasten als schwere Landmaschinen (Seufert und Bernhardt, 2001).

Der angestrebte Ausbau ländlicher Wege trägt der fortschreitenden Rationalisierung und stärkeren Mechanisierung Rechnung und soll zu arbeitswirtschaftlichen Vorteilen und Kostensenkungen bei der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen führen.

Tabelle 1: Ziele und erwartete Wirkungen der Maßnahme „Wegebau“

Ziele	Indikatoren	
Übergeordnet (Wirkungen)	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft	Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft
	Stärkung der regionalen Wertschöpfung	Wirtschaftswachstum
	Senkung der Kosten der Arbeitserledigung	Kosten der Arbeitserledigung je erschlossenen ha LF (kalkulatorische Berechnung)
	Attraktivitätssteigerung ländlicher Regionen als Tourismus- und Naherholungsstandort	Entwicklung der Übernachtungszahlen, der Tages-touristen und des Bettenangebots in den Regionen
Spezifisch	Erhöhung der Tragfähigkeit der Wege durch besseren Ausbau und Zustand	Ausbauart und -zustand in Kilometern (vor und nach dem Ausbau)
	Multifunktionale Nutzung: 50 % der geförderten Wege landesweit sollen auch außerlandwirtschaftlich nutzbar sein, z. B. Tourismus und Naherholung	Verhältnis Kilometer Wege mit multifunktionaler Nutzung zu insgesamt geförderten Wegen nach Kategorien der Nutzung
Operationell	Förderung von 750 km Weg bei Anzahl von 1.100 Wegen	Anzahl und Länge der geförderten Wege in km
	Gesamtinvestitionsvolumen 95 Mio. Euro	Höhe des Gesamtinvestitionsvolumens

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2007).

2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden

In **Tabelle 2** sind die von der KOM vorgegebenen maßnahmenbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen zur Ex-post-Bewertung aufgeführt.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten bzw. des gesamten Agrarsektors wird durch die Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur wesentlich gestärkt. Wegebau ermöglicht höhere Transportgeschwindigkeiten und oftmals auch einen höheren Mechanisierungsgrad. Hierdurch können die Produktionskosten gesenkt und die Wertschöpfung gesteigert werden. Die Arbeitserledigungskosten für die Landwirtschaft, die ganz wesentlich auch von den Transportkosten bestimmt werden, stehen daher im Vordergrund der Evaluierung. Es wurden hierzu verschiedene Modellkalkulationen durchgeführt, daneben konnte auf die Ergebnisse einer Befragung von Landwirten im Rahmen der Evaluierung der Flurbereinigung zurückgegriffen werden.

Tabelle 2: Maßnahmenbezogene gemeinsame Bewertungsfragen

Frage	Bewertungskriterium	Indikatoren/Datenquelle
15 zu SP 1: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu verbessern?	Senkung der Kosten der Arbeitserledigung je ha LF	Modellkalkulationen zu den Arbeitserledigungskosten in Abhängigkeit vom Ausbauzustand der Wege, Auswertung von KTBL-Daten Befragung von Landwirten im Rahmen der Evaluation 125-A Flurbereinigung zu den betriebswirtschaftlichen Wirkungen des Wegebbaus
20 zu SP 1-3: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?	I: Nutzung der Wege für Zwecke der Naherholung II: Nutzung der Wege für den überregionalen Tourismus III: Erschließung von Sehenswürdigkeiten, multifunktionale Nutzung der Wege für Sicherheit am Arbeitsplatz	Zu I-III: Schriftliche Befragung von Gemeinden Zu I-III: Befragungen von Landwirten und Gemeindevertretern im Rahmen von Fallstudien Zu I-III: Auswertung der ZILE-Förderdatenbank Indikator zu I-III: 50 % der geförderten Wege landesweit sollen auch außerlandwirtschaftlich nutzbar sein, z. B. für Naherholung und Tourismus (EPLR)

Quelle: Eigene Darstellung.

Nach Angaben des EPLR soll die Maßnahme Wegebau auch der Verbesserung der touristischen Erschließung ländlicher Räume und der Naherholungsmöglichkeiten dienen. Diesbezüglich wurden Befragungen von Gemeindevertretern durchgeführt.

3 Datengrundlagen

Der vorliegende Bericht beruht im Wesentlichen auf folgenden Auswertungsschritten:

Auswertung von Förder-/Projektdaten der Jahre 2007 bis 2015

Die Auswertung der Förderdaten basiert auf Auszahlungslisten, die die damalige Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (LGLN) – Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung - als Auszug aus dem landesweiten EDV-Erfassungssystem „ZILE“ jeweils nach

Ende des Haushaltsjahres zur Verfügung gestellt hat.¹ Diese Listen enthalten Angaben zu Zuwendungsempfängern, zur Länge der geförderten Wege sowie auch Hinweise zur Wegenutzung.

Schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern (Gemeinden, Zweckverbände)

Eine schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern wurde sowohl im Frühjahr 2010 als auch im Frühjahr 2014 durchgeführt.

Bei der Befragungsrunde 2010 wurden aus der Gesamtmenge aller bis dahin bewilligten Vorhaben insgesamt 50 Förderfälle per Zufall ausgewählt. Nähere Hinweise zur Methodik und zu den Ergebnissen sind dem Fallstudienbericht zu entnehmen, der dem Bericht zur Halbzeitbewertung beigelegt ist (Bathke, 2010).

Die Befragungsrunde 2014 wurde im Zeitraum April bis Juni 2014 durchgeführt. Bei der Zusammenstellung der Stichprobe wurden zunächst 50 Gemeinden, die an der Wegebauförderung im Zeitraum 2007-2014 teilgenommen hatten, anhand der Angaben der Förderdatenbank ZILE ausgewählt. Um auch die Sichtweise der nicht geförderten Gemeinden berücksichtigen zu können, wurden zusätzlich 30 weitere Gemeinden, die nicht an der Fördermaßnahme teilgenommen hatten, nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Die vollständigen Ergebnisse der Befragung finden sich in einem separaten Modulbericht (5.7_MB(a)).

Fallstudie zum ländlichen Wegebau

Im Rahmen einer Fallstudie wurden Interviews zum ländlichen Wegebau mit den Vertretern ausgewählter Gemeinden bzw. Realverbände durchgeführt. Hierbei standen Finanzierungskonzepte, Bauweisen und Wegekonzepte im Vordergrund des Interesses. Die Befragung wurde durch eine Befahrung ausgewählter Streckenabschnitte ergänzt. Die Ergebnisse dieser Fallstudien sind in einem separaten Bericht dokumentiert, der dem Bericht zur Halbzeitbewertung beigelegt war (Bathke, 2010).

Modellkalkulationen zu den betriebswirtschaftlichen Wirkungen von Wegebaumaßnahmen

Eine überschlägige Abschätzung der Kostenvorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe erfolgte auf der Grundlage von Modellkalkulationen zu den mittleren Transportkosten. Über erste Ergeb-

¹ Im Zuge einer Neuausrichtung der Regional- und Förderpolitik hat die niedersächsische Landesregierung die Aufgaben der ehemaligen Ämter für Landentwicklung (ÄfL) aus den Regionaldirektionen des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) herausgelöst und in die neu geschaffenen Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) integriert. Diese haben am 1. Januar 2014 ihre Arbeit aufgenommen. Da die wesentlichen Auswertungsschritte (u. a. Fallstudien) überwiegend vor 2014 durchgeführt wurden und die verwendeten Verfahrensunterlagen von den Ämtern für Landentwicklung erstellt wurden, wird im nachfolgenden Bericht diese ältere Amtsbezeichnung beibehalten. Die noch ältere Bezeichnung „Amt für Agrarstruktur“ (AfA) wird nur im Zusammenhang mit Literaturangaben verwendet.

nisse von Modellkalkulationen am Beispiel der Silomaisenernte wurde bereits in der Halbzeitbewertung berichtet (Bathke, 2010). Weitere Ergebnisse werden weiter unten beschrieben.

Befragungen von Landwirten im Rahmen der Evaluierung der Flurbereinigung (125-A)

Für die Ex-post-Bewertung der Flurbereinigung innerhalb der Sieben-Länder-Evaluierung wurde eine Befragung einer größeren Stichprobe von Landwirten, die an ELER-geförderten Flurbereinigungsverfahren teilgenommen haben, durchgeführt. Eine ähnliche Befragung hatte schon 2007 zur Ex-post-Bewertung der letzten Förderperiode stattgefunden. Ziel der Befragung war es, ein breites Bild von den Wirkungen von Flurbereinigung auf landwirtschaftliche Betriebe zu bekommen. Der Fragenkatalog umfasste auch einzelne Fragen zu den betriebswirtschaftlichen Vorteilen durch Wegebaumaßnahmen.

4 Finanzausstattung und verwaltungstechnische Umsetzung

Nach dem indikativen Finanzplan (ML, 2009) standen für die Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt 44,97 Mio. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung (im Konvergenzgebiet: 34,4 Mio. Euro, im Nichtkonvergenzgebiet: 10,53 Mio. Euro).

Hinzu kamen noch Finanzmittel aus dem Diversifizierungsfonds Zucker, sog. ZMO-Mittel (2009 bis 2011). Der hier für den Wegebau vorgesehene Finanzansatz lag bei 8,21 Mio. Euro. Die Mittel des Diversifizierungsfonds wurden prioritär eingesetzt. Dies bedeutet, dass die Förderungen aus *PROFIL* (Code 125-B) solange ausgesetzt wurden, bis die Mittel der entsprechenden Maßnahme aus dem „Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ verausgabt waren. Die Zahlungen waren hier bis spätestens zum 30. September 2011 zu leisten. Die Verausgabung der Mittel der Diversifizierungsbeihilfe Zucker erfolgte völlig analog zu der Abwicklung bei den entsprechenden Maßnahmen des ELER-Programms (gleiche Zahlstelle, gleiche Bewilligungsstellen, gleiche Kontrollbehörden). Dementsprechend musste in Bezug auf die einzelnen durchgeführten Wegebaumaßnahmen im Rahmen der Evaluierung nicht zwischen den mit *PROFIL*-Mitteln finanzierten Wegebaumaßnahmen und den über die Diversifizierungsbeihilfe finanzierten Maßnahmen unterschieden werden.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Wegebaumaßnahmen auch über den Leader-Schwerpunkt finanziert und abgewickelt wurden (siehe **Tabelle 3**).

Im Rahmen der Fördermaßnahme 125-B waren Kommunen, Verbände und Private antragsberechtigt.

Nach den Vorgaben der Nationalen Rahmenregelung betrug der Zuwendungssatz maximal 65 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben. Bei Vorhaben, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dienten, wurde der Fördersatz um bis zu 10 % erhöht.

Dem weitgehend entsprechend wurde in Niedersachsen die Förderhöhe wie folgt festgelegt:

- Private Antragsteller: 25 % (+5 % möglich),
- Öffentlich-rechtliche Antragsteller: 40 % (+10 % möglich),
- Kommunen im Konvergenzgebiet: 40 % - 65 % (+10 % möglich), gestaffelt nach Steuereinnahmekraft,
- Kommunen im Nichtkonvergenzgebiet 40 % (+10 % möglich).

Öffentlich-rechtliche Antragsteller, zu denen die Realverbände gehören, waren demnach im Konvergenzgebiet deutlich schlechter gestellt als die Kommunen. Allerdings sind Realverbände derzeit noch überwiegend im Nichtkonvergenzgebiet vertreten (überwiegend in Südniedersachsen).

Bewilligungsbehörden waren die damaligen Ämter für Landentwicklung (ÄfL) beim Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN). Die ÄfL verfügten über ein eigenes Amtskontingent, das anlässlich von zwei Einplanungsbesprechungen (Frühjahr, Herbst) im ML nach einem festgelegten Verteilerschlüssel zugewiesen wurde.

Auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen ML und den ÄfL wurde 2007 ein Bewertungsschema Wegebau verbindlich eingeführt (ML, 2007), das eine Prioritätensetzung mithilfe eines einfachen und überschaubaren Punktesystems ermöglichen sollte. Dieses Bewertungsschema wurde 2008 leicht modifiziert und um zusätzliche Kriterien erweitert.

5 Output und Ergebnisse

Tabelle 3 zeigt den erreichten Umsetzungsstand der Fördermaßnahme. Die Diversifizierungsbeihilfen sind separat ausgewiesen.

Tabelle 3: Umsetzungsstand der Maßnahmen zum ländlichen Wegebau (Auszahlungsstand Ende 2015)

	Ziel* 2007-2013	Anzahl Pro- jekte	Umset- zung** 2007-2015	Umset- zungs- stand in %
EU-Mittel 125-B (Mio. Euro)	44,97	1.266	47,81	
Zuckerdiversifizierung Wegebau (Mio. Euro)			8,21	
EU-Mittel Leader (Mio. Euro)		66	2,86	
National (Mio. Euro)		24	1,23	
Gesamt-Fördermittel Wegebau (Mio. Euro)		1.356	60,11	
Gesamt förderfähige Kosten (Mio. Euro)	101,4	1.356	114,31	113 %
km ausgebaute Wegstrecke	780		1.133	145 %
Anzahl ausgebaute Brückenbauwerke	k. A.		46	-
Anzahl erneuerter Rahmen- oder Rohrdurchlässe	k. A.		54	-

* Indikativer Finanzplan, Stand: 2009.

** ZILE-Förderdatenbank (Stand: Ende 2015).

Quelle: Eigene Auswertungen nach ZILE-Förderdatenbank.

2007 erfolgten aufgrund der späten Programmgenehmigung noch keine Auszahlungen. In den Jahren 2008 bis 2015 wurden dann insgesamt (inkl. der Leader-Mittel und der rein nationalen Mittel) 60,1 Mio. Euro an Fördermitteln für den Wegebau verausgabt.

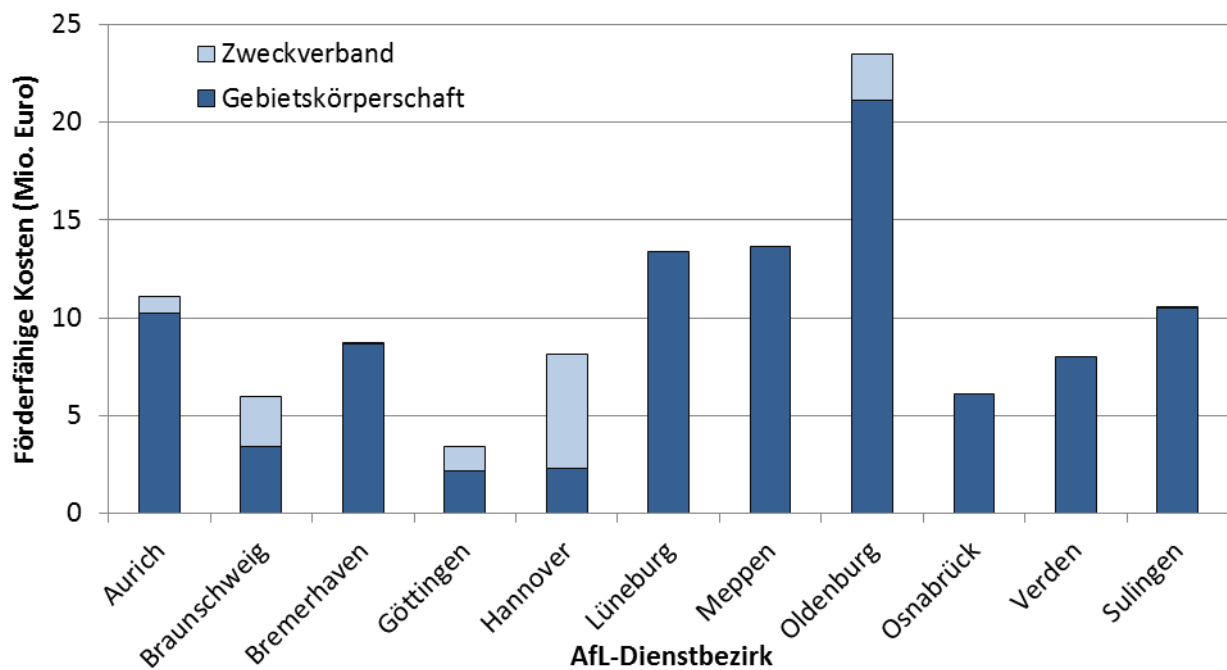
Insgesamt wurden 1.133 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt, hinzu kommt die Erneuerung von 46 Brückenbauwerken und 54 Rahmen- und Rohrdurchlässen. Die ursprünglichen Zielsetzungen wurden damit übertroffen.

Die folgenden Auswertungen beziehen sich weitgehend auf den Auszahlungsstand Ende 2014. 2015 kamen nur noch wenige Projekte hinzu. Der Auszahlungsstand Ende 2014 umfasst 99 % der insgesamt geförderten Wegekilometer. Auf eine Aktualisierung der Auswertungen konnte daher verzichtet werden.

5.1 Regionale Verteilung

Die Verteilung der für den Wegebau eingesetzten EU-Mittel auf die Amtsbezirke der Ämter für Landentwicklung ist in **Abbildung 1** dargestellt. Deutliche Schwerpunkte liegen in den Amtsbezirken Lüneburg, Meppen und Oldenburg. Dargestellt ist auch die Verteilung auf Kommunen und Zweckverbände als Antragsteller. Realverbände sind insbesondere in den AfL-Bezirken Hannover, Braunschweig und Göttingen verbreitet.

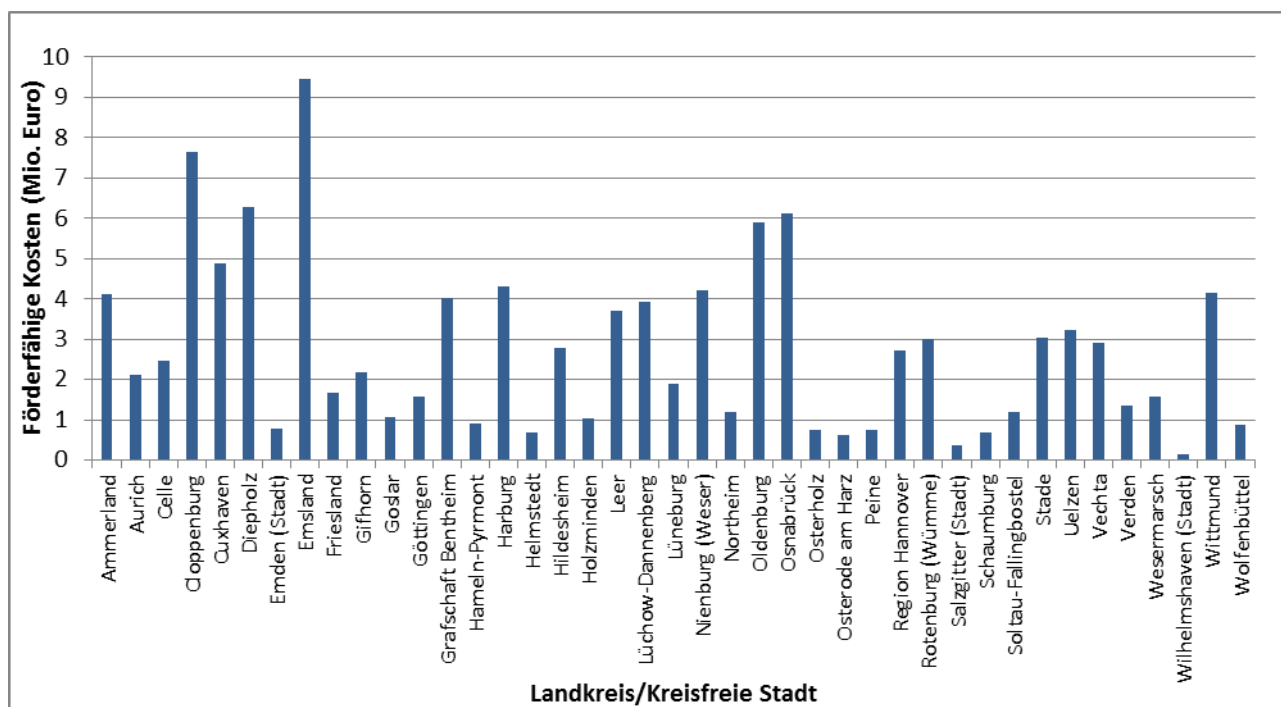
Abbildung 1: Verteilung der förderfähigen Kosten (Gesamt) auf die AfL-Dienstbezirke und auf Kommunen bzw. Zweckverbände (Auszahlungsstand Ende 2014)



Quelle: Eigene Auswertungen nach ZILE-Förderdatenbank.

Abbildung 2 zeigt eine Verteilung des geförderten Investitionsvolumens (förderfähige Kosten Gesamt) auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Hier stechen insbesondere die Landkreise Emsland, Cloppenburg, Diepholz, Oldenburg und Osnabrück hervor, also die Landkreise mit intensiver Veredlungswirtschaft.

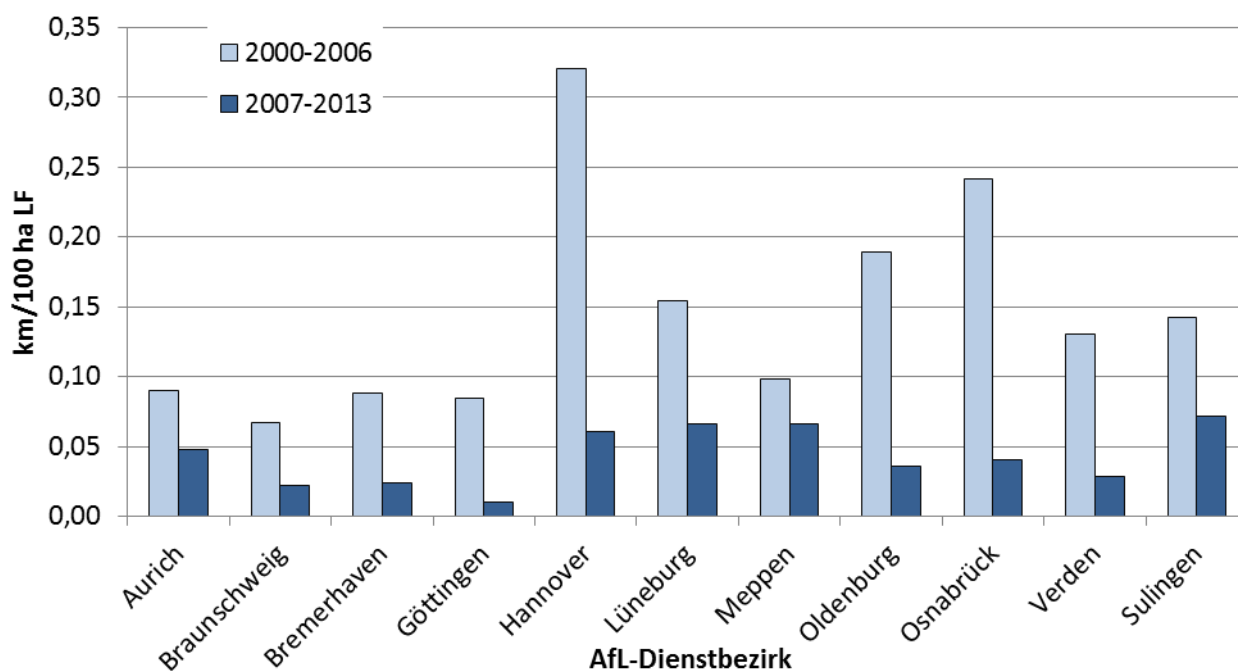
Abbildung 2: Verteilung der förderfähigen Kosten (Gesamt) auf die Landkreise und kreisfreien Städte (Auszahlungsstand Ende 2014)



Quelle: Eigene Auswertungen nach ZILE-Förderdatenbank.

Eine etwas andere Darstellung ergibt sich, wenn man die geförderte Wegestrecke auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche bezieht. In **Abbildung 3** ist die geförderte Wegestrecke in km/100 ha LF sowohl für die Förderperiode 2007 bis 2014 als auch für die Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt.

Abbildung 3: Geförderte Wegestrecke in den beiden Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in km/100 ha LF für die einzelnen AfL-Dienstbezirke



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank sowie nach Ex-post-Bericht Förderperiode 2000-2006 (Bathke, 2008).

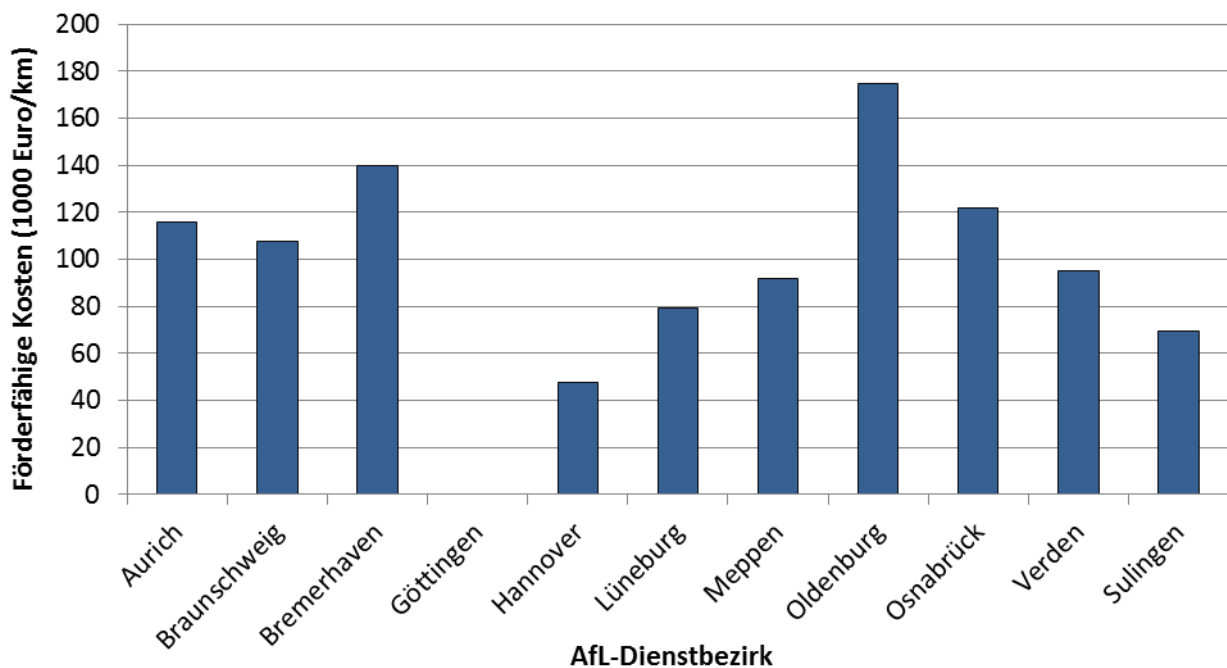
Im Vergleich zur Förderperiode 2000 bis 2006 ist die Länge der ausgebauten Wegestrecke deutlich zurückgegangen.

In den AfL-Bezirken Hannover, Oldenburg und Osnabrück erfolgte in der Förderperiode 2000 bis 2006 ein besonders hoher Mitteleinsatz, auch bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche (Bathke, 2008). Hier ist die Förderung stark zurückgefahren worden. Lüneburg profitierte in der Förderperiode 2007 bis 2014 von den günstigen Förderkonditionen im Konvergenzgebiet und den Mittelzuweisungen im Rahmen der Diversifizierungsbeihilfe. Wie auch in der Vergangenheit war der Mitteleinsatz und damit die geförderte Wegestrecke in den AfL-Bezirken Braunschweig und Göttingen relativ gering.

Diese Ungleichverteilung der Mittel spiegelt bis zu einem gewissen Grad den unterschiedlichen Bedarf für Wegebaumaßnahmen wider. Auf den anmoorigen Böden in Nordwestdeutschland wird ein massiverer Wegeunterbau benötigt als auf dem oftmals mineralischen bis felsigen Untergrund in Südniedersachsen. Die Transportkosten für das Baumaterial sind höher, da das Gestein über weitere Strecken herangeschafft werden muss. Zudem ist die Landschaft mehr oder weniger dicht von Entwässerungsgräben durchzogen, die mit Brücken oder Durchlässen überbaut werden müssen. Ein weiterer Grund ist in den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen und den Bauweisen und Nutzungsansprüchen an die gebauten Wege zu sehen.

Die unterschiedlichen Bauweisen (Stärke der Befestigung, Wegebreite, Ausbauart) im Zusammenhang mit den standörtlichen Bedingungen (mooriger Untergrund, Straßenseitengraben, Brückenbauwerke) schlagen sich auch in den mittleren Ausbaurkosten nieder. In **Abbildung 4** sind die durchschnittlichen förderfähigen Kosten pro km Wegestrecke in den einzelnen AfL-Bezirken dargestellt. Während diese in Hannover bei ca. 50.000 Euro/km liegen, beträgt der entsprechende Wert in Oldenburg über 170.000 Euro/km. Für Göttingen konnte kein repräsentativer Mittelwert angegeben werden, da nur wenige Förderfälle vorliegen und die Gesamtkosten stark durch einzelne größere Brückenbauwerke bestimmt werden.

Abbildung 4: Förderfähige Kosten pro km Wegestrecke in den AfL-Dienstbezirken



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Die Ungleichverteilung der Mittel hat aber auch noch andere Gründe. So werden von den überwiegend in Südniedersachsen vertretenen Zweckverbänden zumeist deutlich kleinere Wegebau-maßnahmen beantragt als von den Gebietskörperschaften. Dies zeigt **Tabelle 4**.

Tabelle 4: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern (ohne Leader-Mittel und Nationale Mittel)

	Anzahl Förderfälle	Zuwendungen in Mio. Euro	Anteil	Mittlere Zuwendung
Gebietskörperschaften	988	49,28	89,2 %	49.878
Zweckverbände	260	5,94	10,8 %	22.846

Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank, Stand: Ende 2014.

Die durchschnittlichen Auszahlungen pro Förderfall liegen für die Gebietskörperschaften bei knapp 50.000 Euro, bei den Zweckverbänden betragen sie lediglich etwa 23.000 Euro. Diese Unterschiede sind allerdings auch auf standörtliche Unterschiede zurückzuführen, da die Zweckverbände überwiegend in Südniedersachsen vertreten sind. Betrachtet man nur die Amtsbezirke Braunschweig, Göttingen und Hannover, in denen Zweckverbände stark vertreten sind, sind die Unterschiede deutlich geringer (vgl. **Tabelle 5**).

Tabelle 5: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern in den Amtsbezirken Braunschweig, Göttingen und Hannover (ohne Leader-Mittel und Nationale Mittel)

	Anzahl Förderfälle	Zuwendungen in Mio. Euro	mittlere Zuwendung pro Förderfall (Euro)
Gebietskörperschaften	119	3,73	31.382
Zweckverbände	215	4,12	19.185

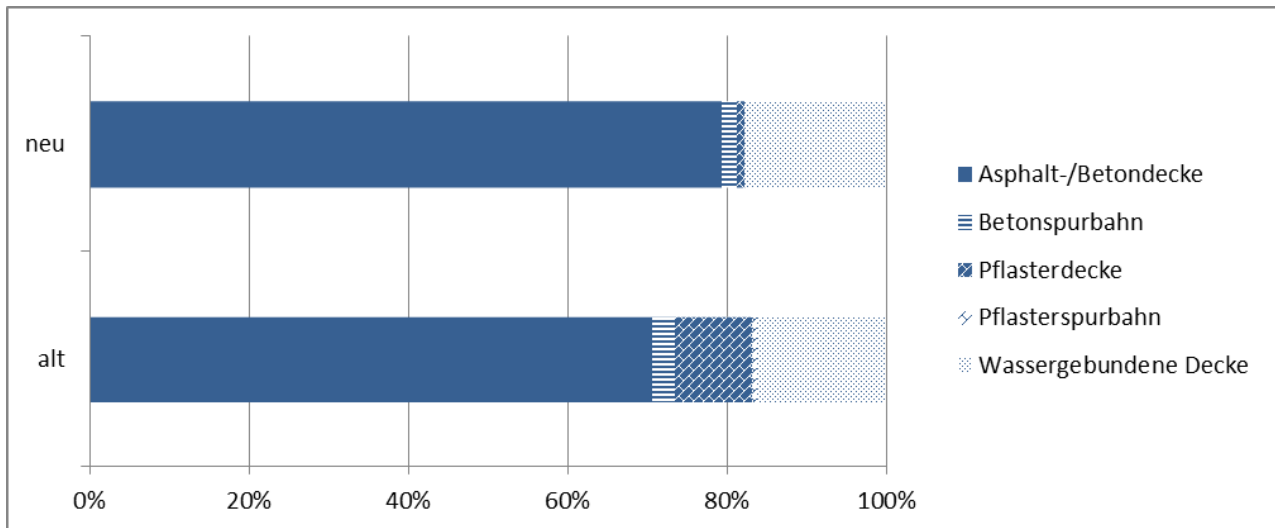
Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank, Stand: Ende 2014.

5.2 Bauweisen

In einem Vorher-nachher-Vergleich der jeweiligen Bauweisen der geförderten Wege nach den Angaben der ZILE-Datenbank wurden insgesamt 1.351 Förderfälle berücksichtigt. Diese decken eine Wegestrecke von ca. 1.113 km ab (98 % der geförderten Wege).

Wie auch in der vorangegangenen Förderperiode ist eine weitere Zunahme der Asphaltbefestigung zu beobachten (vgl. **Abbildung 5**). So stieg bei den geförderten Wegen der Anteil der Asphalt- bzw. Betondecken 71 % auf 79 %. Gleichzeitig nahm der Anteil der Wege mit einer wasser gebundenen Decke von 16 % auf 18 % leicht zu. Beides geht in erster Linie zu Lasten der mit Betonpflasterdecke befestigten Wege. Wege mit vollflächigem Betonpflaster wurden demnach entweder asphaltiert oder in wassergebundene Decken umgewandelt. Ein Ausbau bisher unbefestigter Wege fand nicht statt.

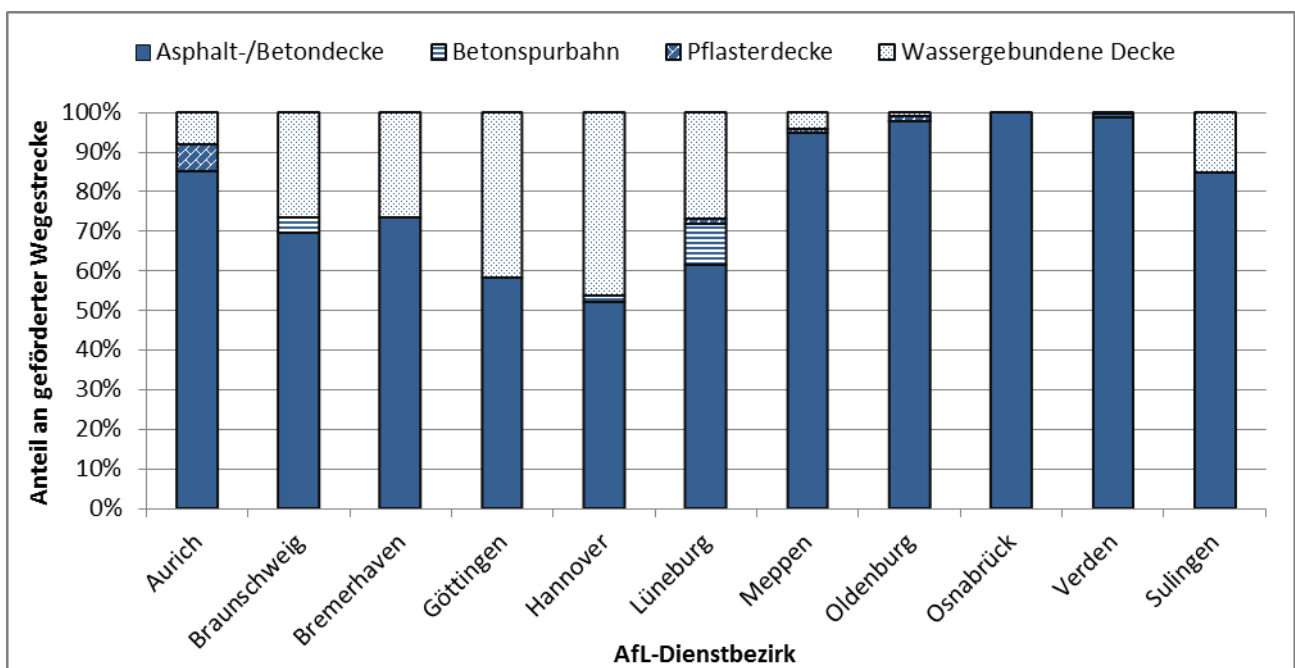
Abbildung 5: Bauweisen der geförderten Wege (alt und neu) nach Angaben der ZILE-Förderdatenbank (1.113 km)



Quelle: Eigene Auswertung nach Angaben der ZILE-Datenbank (Stand: Ende 2014).

Einen Überblick über die jeweils geförderten Bauweisen in den AfL-Dienstbezirken gibt **Abbildung 6**. Wassergebundene Decken wurden insbesondere in den Bezirken Hannover, Göttingen und Braunschweig gefördert, daneben aber auch noch in Bremerhaven in nennenswertem Umfang. Beton-Spurbahnen sind fast ausschließlich auf die Bezirke Braunschweig und Lüneburg beschränkt.

Abbildung 6: Geförderte Bauweisen in den AfL-Dienstbezirken



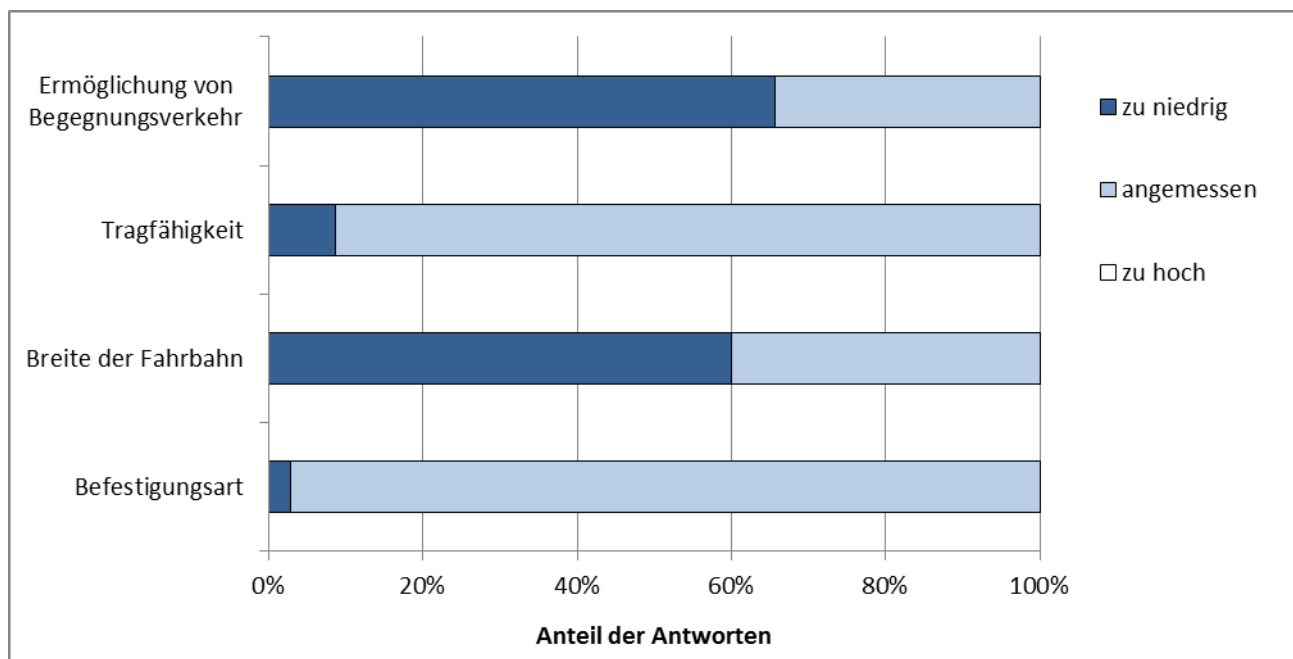
Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Allerdings muss hier hinzugefügt werden, dass im Rahmen der Flurbereinigung durchaus auch in anderen Dienstbezirken Betonspurbahnen in stärkerem Umfang gefördert wurden, so z. B. im AfL-Bezirk Göttingen (vgl. 5.6_MB(c)).

Nach den Ergebnissen der Befragung der Zuwendungsempfänger (siehe 5.7_MB(a)) wird die Entscheidung über die beantragte Ausbauart in erster Linie von den Anforderungen der Landwirtschaft und den zu erwartenden Herstellungs- und Unterhaltungskosten bestimmt, wobei Bau- und Unterhaltungskosten etwa gleich gewichtet werden. Anforderungen der Naturschutzbehörden oder anderer Nutzergruppen sind demgegenüber von untergeordneter Bedeutung.

In der Frage 7 der Befragung wurde thematisiert, inwieweit die Gemeinden mit dem bewilligten Wegebaustandard zufrieden sind (vgl. **Abbildung 7**). Während die Befestigungsart (überwiegend Asphalt) erwartungsgemäß als angemessen bezeichnet wird, wird der erreichte Standard in Bezug auf die Wegebreiten von 60 % der Befragten als zu niedrig eingestuft. Recht kritisch ist auch die Bewertung im Hinblick auf die Ermöglichung von Begegnungsverkehr.

Abbildung 7: Antworten auf Frage 7: Entspricht der bewilligte Wegebaustandard den Wünschen der Gemeinde?



Quelle: Eigene Darstellung nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden (n=35).

Die geförderte Wegebauart wurde im Fragebogen nicht mit erfragt. Auch in der Förderdatenbank ZILE sind, abgesehen von einzelnen Hinweisen, keine systematischen Angaben hierzu enthalten. Im Rahmen der schriftlichen und auch fernmündlichen Befragungen von Gemeindevertretern wurde aber häufig darauf hingewiesen, dass die Gemeinden einen breiteren Ausbau gewünscht hätten, als seitens des Amtes für Landentwicklung letztendlich bewilligt wurde. Auch in Gesprä-

chen mit dem ML wurde bestätigt, dass in erster Linie Wegebreiten von 3,0 m bewilligt wurden. Die Bewilligungsbehörden orientierten sich danach offensichtlich relativ strikt an den Empfehlungen der Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW 99), die in der aktuell gültigen Fassung (Stand: Anfang 2015) für Wirtschaftswege noch Standard-Ausbaubreiten von 3,0 m vorsehen.

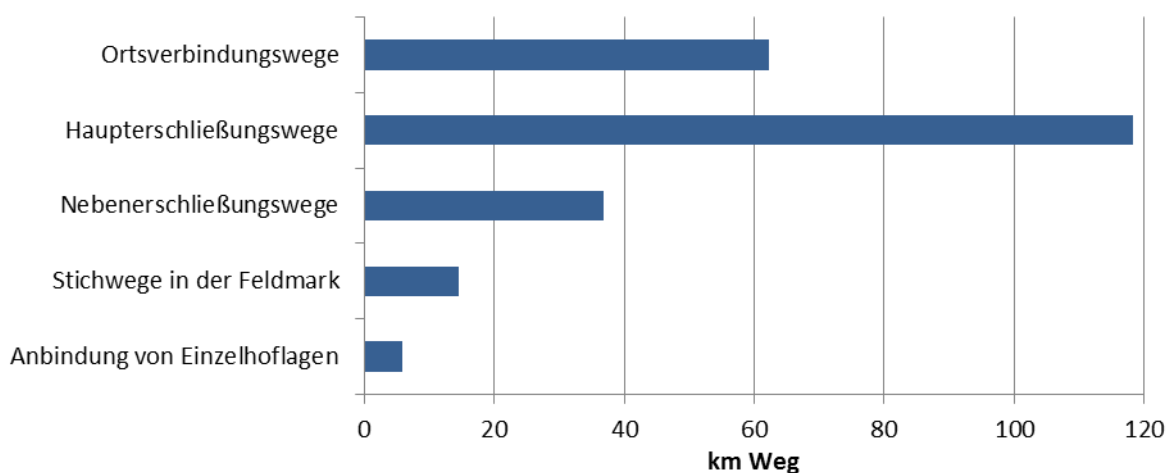
Allerdings lässt sich auf der Grundlage der Befragungsergebnisse nicht bestimmen, in welchem Umfang die Gemeinden einen breiteren Ausbau tatsächlich hätten finanzieren können oder wollen, sofern dies entsprechend bewilligt worden wäre.

Insbesondere bei den Wünschen für die kommende Förderperiode wurde seitens der Gemeinden häufig darauf hingewiesen, dass die Ausbaukriterien an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden sollten und Breiten von 3,0 m den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen. Gefordert wurde eine Regelbreite von mindestens 3,5 m (siehe hierzu 5.7_MB(a)).

5.3 Wegefunktion

Im Rahmen der Befragung der Zuwendungsempfänger wurde eine Klassifizierung der geförderten Ausbaustrecken hinsichtlich ihrer Funktion im Wegenetz gefordert (**Abbildung 8**). Nach den vorliegenden Angaben handelt es sich bei 27 % der hier betrachteten Wegeabschnitte um Ortsverbindungswege. Etwa 49 % waren Haupterschließungswege in der Feldflur. Der Anteil der Nebenerschließungswege lag bei ca. 15 %. Stichwege in der Feldmark nahmen weniger als 10 % ein. Zumeist wurde in diesen Fällen darauf hingewiesen, dass durch den Wegeausbau besondere touristische Attraktionen erschlossen werden sollten.

Abbildung 8: Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden 2014, 32 Gemeinden, 238 km).

Auswertungen der Förderdaten aus der vergangenen Förderperiode zeigten, dass bezüglich der Wegenutzung deutliche regionale Unterschiede bestehen (Eberhardt et al., 2005), die in erster Linie auf unterschiedliche Siedlungsstrukturen zurückzuführen sind. So herrschen in der Region Weser-Ems Streusiedlungen und Einzelhoflagen vor. Ländliche Wege haben dort häufig auch die Funktion der Verbindung und Erschließung von Siedlungsflächen und Einzelhöfen. Dagegen dominieren in Südniedersachsen die Haufendörfer, ländliche Wege dienen hier primär der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen.

Außerlandwirtschaftliche Nutzung der Wege

Für ca. 65 % der geförderten Wegestrecke wird in der ZILE-Förderdatenbank eine außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang angegeben. Für diese Wege wird in der Förderdatenbank weiter differenziert, welche Nutzergruppen vertreten sind (siehe **Tabelle 6**).

Tabelle 6: Relativer Anteil der geförderten Wegeabschnitte, die von verschiedenen Gruppen genutzt werden (Gesamt-Wegestrecke 1.125 km)

	Außerlandwirtschaftliche Nutzung gegeben (km)	Rel. Anteil bezogen auf die Gesamtstrecke in %
Außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang	735	65 %
allgemeine Nutzung durch PKW	502	47 %
Schulbusse	113	10 %
Radweg	433	38 %
- davon beschilderter Radweg	211	19 %
Skater	126	11 %
Reitweg	110	10 %

Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Erwartungsgemäß wird ein großer Anteil der Wege im Rahmen der Naherholung von Fahrradfahrern genutzt. Bemerkenswert ist aber, dass es sich bei 19 % der Wege um beschilderte Fahrradwege handelt, die eine gewisse überregionale oder touristische Bedeutung besitzen. Etwa 10 % der Wege werden jeweils auch von Schulbussen, von Skatern oder von Reitern genutzt.

Ähnliche Ergebnisse erbrachte die Befragung der Gemeinden (**Tabelle 7**). Nach den vorliegenden Ergebnissen werden knapp 50 % der geförderten Wegeabschnitte von der örtlichen Bevölkerung für alltägliche Zwecke genutzt, etwa 40 % werden auch von nicht Ortsansässigen touristisch genutzt.

Die genannten Kriterien sind unscharf und nicht genau definiert. Die Befragungsergebnisse geben aber einen deutlichen Hinweis darauf, dass neben der landwirtschaftlichen Nutzung auch eine außerlandwirtschaftliche Nutzung in hohem Maße stattfindet.

Tabelle 7: Art der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Mehrfachnennungen möglich, 219 km in 32 Gemeinden)

	Anzahl Nen- nungen	Wegestrecke in km	Rel. Anteil
Alltägliche Nutzung durch die örtliche Bevölkerung (Arbeitsweg, Einkäufen)	20	107,9	49 %
Alltägliche Nutzung durch Schulkinder (Schulweg, zu Fuß oder mit dem Fahrrad)	13	60,6	28 %
Freizeitnutzung und Naherholung durch die örtliche Bevölkerung	29	146,2	67 %
Touristische Nutzung durch nicht Ortsansässige	23	91,3	42 %

Quelle: Eigene Auswertung nach Befragung der Gemeinden 2014.

Die Auswertungen zeigen, dass neben der Hauptwirkung der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen eine multifunktionale Nutzung der Wege relativ häufig gegeben und damit den Nebenwirkungen eine hohe Bedeutung beizumessen ist.

6 Maßnahmenpezifische Bewertungsfragen

6.1 Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten

Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu verbessern?

Die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zielt auf die Kostenstrukturen in der Landwirtschaft und den Beitrag des Wegebbaus zur Senkung der Transport- und Arbeitserledigungskosten.

Wegebau verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem er eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Landwirte sparen durch die Fördermaßnahme Transportzeit, können die Transportfahrzeuge evtl. schwerer beladen oder vermeiden Wendemanöver auf den landwirtschaftlichen Flächen, welche den Ackerboden schädigen würden.

Im Einzelnen sind die folgenden Punkte relevant:

- Eine bessere Wegequalität ermöglicht höhere Fahrgeschwindigkeiten und senkt den Zeitaufwand.
- Die Maschinenbeanspruchung und damit die variablen Maschinenkosten werden verringert.
- Die Verkehrssicherheit wird erhöht und Wartezeiten werden vermieden, z. B. durch Trennung des landwirtschaftlichen vom überörtlichen Verkehr.

- Der erhöhte Fahrkomfort reduziert physische und psychische Belastungen.
- Der überbetriebliche Maschineneinsatz wird erleichtert.
- Der Transport großer Erntemengen wird erleichtert (z. B. Abfuhr von Zuckerrüben mit LKW).
- Der Neubau von Stallungen oder anderen Betriebsgebäuden im Außenbereich, die eine Erschließung für schweren Transportverkehr (LKW) benötigen, wird erleichtert.

Die Höhe der Kostensenkung lässt sich nicht ohne Weiteres kalkulieren, da sie vom Ausgangszustand des Weges sowie auch von der jeweiligen Funktion eines Weges innerhalb des gesamten Wegenetzes abhängig ist. Ein neu ausgebauter Streckenabschnitt bringt punktuell eine Entlastung für die Landwirte, die jeweils geförderte Wegstrecke ist aber immer nur klein im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe.

Modellrechnungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Biogasanlagen zeigen aber die hohe Bedeutung des Wegenetzes in seiner Gesamtheit für die Rentabilität der Landbewirtschaftung auf.

In der Ex-post-Bewertung des Wegebbaus der vergangenen Förderperiode wurde am Beispiel der Silomaiserte die Kosteneffekte des Wegeausbaus überschlägig quantifiziert. Die seinerzeit durchgeführten Berechnungen (Bathke, 2008) haben durch die weitere Ausdehnung des Silomaisanbaus für die Biogaserzeugung an Aktualität gewonnen.

Die Silomaiserte für Biogasanlagen und auch die Abfuhr des Gärsubstrats werden oftmals von Lohnunternehmern durchgeführt, die den Zustand des Wegenetzes in ihren Kostenkalkulationen berücksichtigen. Nach den seinerzeit durchgeführten Modellkalkulationen ergaben sich durch ein sehr gut ausgebautes Wegenetz (mittlere Fahrgeschwindigkeit: 20 km/h, mittlere Feld-Hof-Entfernung von 3 km) Kostenvorteile für eine 500 kW-Biogasanlage (10.000 t Mais) in Höhe von 14.000 Euro pro Jahr gegenüber einem nur schlecht ausgebauten Wegenetz (mittlere Fahrgeschwindigkeit: 10 km/h) allein bei der Maisabfuhr. Bei Berücksichtigung der Abfuhr der Gärsubstrate sind Kostenunterschiede von >15.000 Euro pro Anlage und Jahr nicht unrealistisch (Bathke, 2008).

Auf die Bedeutung der Transportkosten für den Betrieb von Biogasanlagen weisen auch Mitterleitner et al. (Mitterleitner, 2007 5090 /id /d} hin.

Das Biogasbeispiel ist aufgrund der hohen Transportmassen und der Dichte des Transportstroms (Tonnenkilometer pro Tag) ein extremes Beispiel. Eine überschlägige Abschätzung der Kostenvorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe kann aber auch auf der Grundlage der Häufigkeit der Wegenutzung und der Zeitersparnis infolge eines Wegeausbaus vorgenommen werden.

Im Rahmen des schleswig-holsteinischen Modellvorhabens „Wege mit Aussichten“ wurde für Beispielmunicipalitäten eine Funktionsanalyse des vorhandenen Wegenetzes durchgeführt (ALR SH et al., 2008). Hierbei wurden für die Wegenutzung die in **Tabelle 8** aufgeführten Häufigkeiten angesetzt:

Tabelle 8: Richtwerte für die Hof-Feld-Fahrten (einfache Fahrt) bei den verschiedenen Bewirtschaftungsformen für jeweils 5 ha

Tätigkeit	Getreide/Raps	Silomais	Grassilage
Saatbett/Einsaat	2	2	2
Düngung	3	2	3
Gülle*	15	15	15
Pflanzenschutz	3	2	-
Ernte	1	1	9 (einschließlich Wenden)
Ernte/Abfuhr*	5	15	20
Stoppelbearbeitung	1	1	2 (Walzen, Schleppen)
Pflügen	1	1	0,3
Gesamt	31	39	51,3

* Besonders gewichtsträchtige Fahrten.

Quelle: ALR SH et al. (2008).

Ein ländlicher Weg, der 100 ha mit Mais und Getreide bestellte Fläche (Mais: 60 %, Getreide/Raps: 40 %) erschließt, wird danach pro Jahr mit ca. 1.432 Fahrten belastet, von denen 520 besonders gewichtsträchtige Fahrten sind (Gülleausbringung, Ernte-Abfuhr).

Wird ein Streckenabschnitt von 1 km Länge auf einem Haupterschließungsweg, der der Erschließung von 100 ha dient, ausgebaut und damit die mittlere Fahrgeschwindigkeit von 15 km/h auf 25 km/h erhöht, ergibt sich die folgende Zeit- und Kostenersparnis (**Tabelle 9**).

Tabelle 9 Zeit- und Kostenersparnis infolge des Ausbaus von 1 km Wegstrecke bei einer angenommenen Erschließung von 100 ha

	vor dem Ausbau	nach dem Ausbau
Anzahl Fahrten pro Jahr	1.432	1.432
mittlere Fahrgeschwindigkeit	15 km/h	25 km/h
Zeitbedarf bei 1.432 Fahrten pro Jahr	95,5 h	57,3 h
Zeitersparnis		38,2 h
Kostenersparnis (Schlepperstunde mit Fahrer und Anbaugerät, im Schnitt über alle Arbeitsgänge ca. 60 Euro/h*)		2.292 Euro
Kostenersparnis pro ha und Jahr		ca. 23 Euro

* feste Kosten Mietschlepper 160 PS: 24,40 Euro/ha, 50 % variable Kosten Mietschlepper: 9,33 Euro/ha, Opportunitätskosten Schlepperfahrer: 20 Euro/h, Maschinenkosten Anbaugerät pauschal: 6 Euro/h.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nach dieser überschlägigen Kalkulation ergibt sich ein Kostenvorteil von 23 Euro pro ha und Jahr bei Ausbau eines Haupteerschließungsweges von 1 km Länge und einer angenommenen Erschließung von 100 ha. Je nach den angenommenen Randbedingungen kann dieser Wert aber erheblich schwanken. Eine Erschließung von 100 ha ist für ländliche Wege durchaus typisch.

Es wurde in diesem Beispiel nur die reine Zeitersparnis bewertet. Berücksichtigt man als weiteren Effekt noch die Einsparung von Umwegen durch den Ausbau von Brückenbauwerken, kann unseeres Erachtens von einem Kostenvorteil von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr ausgegangen werden. Deutlich größere Kostenvorteile sind aber möglich, wenn aufgrund des Wegeausbaus andere und effizientere Produktionsverfahren eingesetzt werden können. Demgegenüber kann bei Stichwegen mit geringer Erschließungsfläche der Kostenvorteil auch gegen Null tendieren.

Nach Auswertungen der Bayerischen Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur (1989) ergaben sich im Mittel über zehn ausgewählte Flurneunordnungsgebiete durch ländlichen Wegebau Kosteneinsparungen von 32 Euro pro ha (Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur, 1989).

Verschiedene Modellrechnungen zeigen also die deutlichen Wirkungen des Ausbaus der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Es kann überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 1.125 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für die Landwirtschaft von mindestens 2,8 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

6.2 Sonstige Wirkungen

Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt?

Die durchgeführten Auswertungen und Untersuchungen haben gezeigt, dass beim ländlichen Wegebau zusätzliche Wirkungen aufgrund der multifunktionalen Nutzung des Wegenetzes häufig vorkommen. Die geförderten Vorhaben dienen nicht nur dem Sektor Landwirtschaft für die Erschließung der Flächen, sondern auch der Bevölkerung des ländlichen Raumes insgesamt.

Verbesserung der Wohnstandortqualität

Maßnahmen des ländlichen Wegebaus tragen in vielfacher Hinsicht zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den Gemeinden bei. Folgende Aspekte der Wohnstandortqualität werden positiv beeinflusst:

- Erleichterung des Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehrs durch Ausbau von Ortsverbindungs- und sonstigen von der Bevölkerung genutzten Wegen,
- Entflechtung der Verkehrsströme landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs innerorts und auf viel befahrenen Straßen durch den Bau von Wirtschaftswegen; hierdurch Senkung des Verschmutzungs- und Gefährdungspotenzials durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr (siehe z. B. Fallbeispiel 1 in Bathke (2010)),
- Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft durch Ausbau von Wegen, die für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden, sowie durch gezielte Erschließung von Sehenswürdigkeiten und Gebieten der Naherholung.

Nähere Hinweise hierzu finden sich in Kapitel 5 (Tabellen 6 und 7).

Verbesserung der touristischen Erschließung

Besondere Potenziale bietet der ländliche Wegebau vor allem im Bezug auf die touristische Entwicklung von Gebieten (Rad-Fernwanderwege). Bei 25 % der ausgebauten Wege handelt es sich um speziell beschilderte Fahrradwege, die eine gewisse überregionale oder touristische Bedeutung besitzen.

Eine Attraktivitätssteigerung ländlicher Regionen als Tourismus- und Naherholungsstandort kann angenommen werden, eine Quantifizierung der Wirkungen (Wirkungsindikator „Entwicklung der Übernachtungszahlen, der Tagestouristen und des Bettenangebots in den Regionen“ (ML et al., 2007)) ist aber nicht möglich. Im Rahmen der Gespräche zu den Fallstudien wurde aber von Vertretern der Tourismusverbände auch auf die Bedeutung des Wegebaus für den Fahrradtourismus in einer Region hingewiesen.

Umweltwirkungen

Negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden. Wie die Auswertung der Förderdaten gezeigt hat, wurden ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt. Beim weit überwiegenden Teil der Förderfälle geht es um die Verstärkung vorhandener Schwarzdecken. Ein Wechsel in der Befestigungsart ist relativ selten und auch eine Verbreiterung der Wege findet nur in wenigen Ausnahmefällen statt. In diesen Fällen wären dann über die Eingriffsregelung die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu leisten.

Insbesondere die Erhaltung und Verstärkung von Brückenbauwerken reduziert den Umwegverkehr und trägt damit zu einer Verringerung des Gesamt-Verkehrsaufkommens und zu positiven Umwelteffekten bei (Einsparung von Diesel und verringerte CO₂-Freisetzung). Dieser Aspekt wird noch an Bedeutung gewinnen, da zahlreiche Brückenbauwerke den zukünftig zu erwartenden bzw. heute bereits bestehenden Anforderungen an die Tragfähigkeit nicht mehr entsprechen. Ein Investitionsstau in diesem Bereich würde zukünftig zu negativen Umweltwirkungen durch erhöhtes Verkehrsaufkommen (Umwegeverkehr) führen. Eine Quantifizierung der Wirkungen ist in diesem Bereich aber nicht möglich.

7 Diskussion

7.1 Verwaltungstechnische Umsetzung des Förderverfahrens

Projektauswahlkriterien

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde das „Bewertungsschema Wegebau“, das Grundlage für die Projektauswahl ist, bereits intensiv besprochen (Bathke, 2010). Wesentliche Schwachpunkte des ursprünglich verwendeten Bewertungsschemas wurden durch eine Überarbeitung ausgeräumt. Zu kritisieren ist aber nach wie vor, dass die Größe der direkt angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen kein guter Indikator für die Bedeutung eines landwirtschaftlichen Weges ist. So kann der Fall eintreten, dass ein für die Landwirtschaft bedeutender Weg, der z. B. eine Sammelfunktion für das weiterführende Wegenetz hat, keine Chancen auf eine Förderung hat, da von ihm nicht genügend Flächen unmittelbar erschlossen werden.

Durch ein Punkteschema mit vorgegebenen Kriterien lassen sich die örtlichen Verhältnisse nicht ohne Informationsverlust abbilden. Es kann nur empfohlen werden, die weitere Ausgestaltung dieses Kriterienkatalogs so vorzunehmen, dass ausreichend Flexibilität gewahrt bleibt, um die Sach- und Ortskenntnis der Sachbearbeiter vor Ort und die jeweils spezifische Problemlage berücksichtigen zu können. Die jeweiligen Sachbearbeiter bei den Ämtern für Landentwicklung verfügen nach den Angaben der befragten Zuwendungsempfänger über eine ausgesprochen gute Ortskenntnis und einen großen Erfahrungshintergrund.

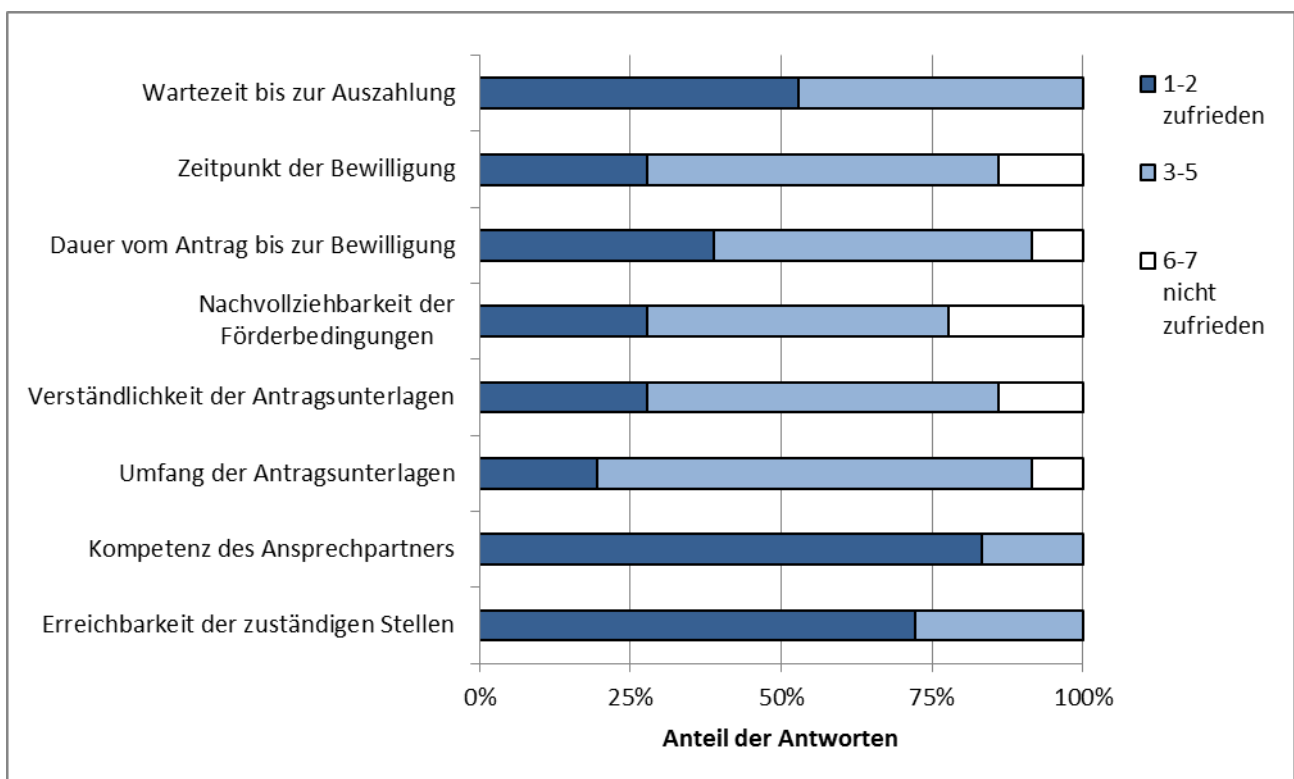
Die von der EU-Kommission pauschal geforderte Einführung von Projektauswahlkriterien bedeutet für die hier betrachtete Fördermaßnahme einen verwaltungstechnischen Mehraufwand, der nach unserer Einschätzung nicht durch Effizienzgewinne gerechtfertigt werden kann.

Zufriedenheit mit dem Förderverfahren

Im Rahmen der schriftlichen Befragung der Zuwendungsempfänger (Befragungsrunde 2014) wurde auch der Aspekt „Zufriedenheit mit dem Förderverfahren“ thematisiert. **Abbildung 9** zeigt die Bewertungen bezüglich verschiedener Aspekte des Förderverfahrens (Frage 8).

Hinsichtlich der Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den ÄfL und der Kompetenz der Mitarbeiter wurde überwiegend hohe Zufriedenheit signalisiert. Die Zufriedenheit mit den Kriterien des Auswahlverfahrens und der Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen war demgegenüber deutlich geringer. Überwiegend negativ werden der Umfang und die Verständlichkeit der Antragsunterlagen bewertet. Auch der oftmals späte Bewilligungszeitpunkt wurde von etwa 20 % der Befragten negativ bewertet.

Abbildung 9: Antworten auf Frage 8: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren

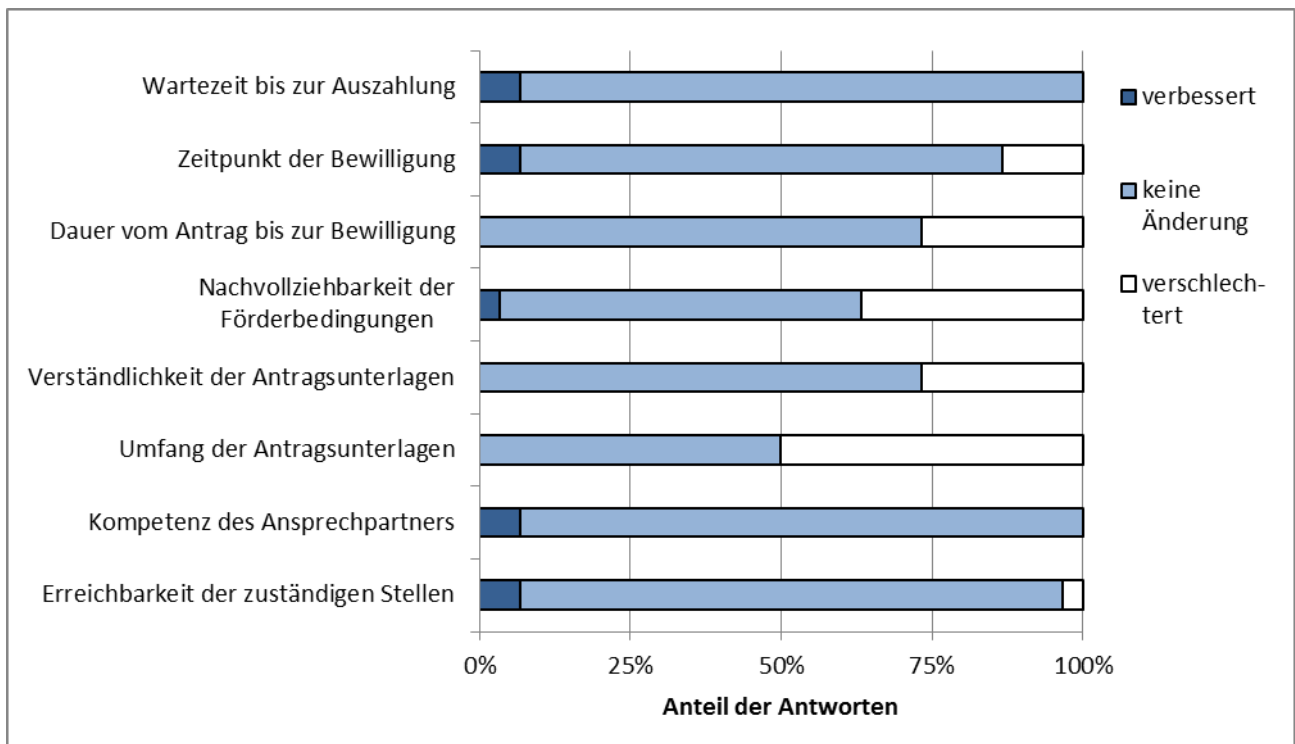


Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=36).

Eine Verbesserung gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 sahen einige der Befragten bei der Kompetenz und der Erreichbarkeit der Ansprechpartner sowie bei der Wartezeit bis zur

Auszahlung der Fördermittel. Besonders negativ haben sich der Umfang der Antragsunterlagen und die Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen verändert.

Abbildung 10: Veränderung gegenüber der vergangenen Förderperiode



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=30).

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren wird von den Befragten insgesamt eher kritisch bewertet. Insbesondere der oftmals späte Bewilligungszeitpunkt gibt Anlass zu Kritik. Das Antragsverfahren wurde gegenüber der letzten Förderperiode als zunehmend aufwendig und bürokratisch eingestuft. Demgegenüber wird die Zusammenarbeit mit den ÄfL als Bewilligungsbehörde durchweg sehr positiv bewertet und der persönliche Kontakt mit den dortigen Mitarbeitern außerordentlich geschätzt.

Die Ursachen für die oftmals erst sehr spät erfolgenden Bewilligungen sind vielschichtig. Hier spielen Vorgaben der EU eine Rolle, daneben aber auch landesspezifische Vorgaben sowie haushaltstechnische Restriktionen (Haushaltssperren u. ä.). Die späte Bewilligung führt nicht nur zu einem verwaltungstechnischen Mehraufwand, sie bedingt auch eine nicht unerhebliche Kostensteigerung. Vor diesem Hintergrund sollten alle bestehenden Möglichkeiten zur Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens und zur Verbesserung des Abstimmungsprozesses zwischen Antragstellern und Bewilligungsbehörde genutzt werden.

Ein Kritikpunkt, der von den befragten Gemeindevertretern vereinzelt genannt wurde, war das Erfordernis der Erstellung von Planungsunterlagen zu einem Zeitpunkt, an dem noch unklar war,

ob eine Förderung überhaupt hätte gewährt werden können. Auch dass diese Planungsleistungen gegebenenfalls hätten ausgeschrieben werden müssen, wurde in einer detaillierten Stellungnahme kritisiert. Es wurde vorgeschlagen, in einer einfachen Vorauswahl die für eine Förderung in Frage kommenden Wege auszuwählen und nur für diese die detaillierten Planungsunterlagen einzufordern.

7.2 Bedarf an Wegebaumaßnahmen

Ausgehend von einem oftmals verwendeten Schätzwert für die mittlere Wegenetzdichte von 2 km pro 100 ha beträgt die gesamte Wegelänge in Niedersachsen ca. 56.000 km. Bei einem 30-jährigen Erneuerungsturnus ergibt sich rein rechnerisch ein Bedarf an Wegebaumaßnahmen über eine siebenjährige Förderperiode von etwa 12.800 km. In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden knapp 4.000 km ausgebaut (Bathke, 2008). In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen der hier betrachteten Fördermaßnahme 1.125 km erneuert. Hinzu kommen noch die im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wegeabschnitte (1.367 km). In der Summe dürften damit niedersachsenweit ca. 2.500 km ländliche Wege ausgebaut worden sein.

Die oben genannten Zahlen zeigen, dass auch unter den Bedingungen der insgesamt hohen Wegebauförderung in den beiden Förderperioden 2000 bis 2013 der Bestand nicht erhalten werden konnte.

Auch nach Aussage der befragten Gemeinden besteht insgesamt ein hoher Bedarf an Wegebauförderung. Die Träger der ländlichen Wege werden ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Infrastruktur auch zukünftig nur mithilfe von Fördergeldern nachkommen können. In Gemeinden, die die erforderlichen Eigenmittel für die Kofinanzierung nicht aufbringen können, wird sich der Investitionsstau bezüglich des ländlichen Wegenetzes noch weiter verschärfen.

Sofern es das Ziel ist, eine den heutigen verkehrstechnischen Bedingungen in der Landwirtschaft genügende landwirtschaftliche Infrastruktur in *allen* Regionen des Landes aufrechtzuerhalten, sollte der Aspekt der gleichmäßigeren Mittelverteilung zukünftig stärker berücksichtigt werden.

Es wird für die Bewilligungspraxis der kommenden Förderperiode daher eine Förderpolitik angeregt, die auf eine gleichmäßigere Mittelverteilung ausgerichtet ist und auf folgenden Elementen beruht:

- regionale Quotierung der Mittel in der bisherigen Art und Weise,
- Einführung bzw. Beibehaltung differenzierter Fördersätze in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden und den standortabhängigen Wegebaukosten (Moore, Brückenbauwerke),
- intensive Beratung der Zweckverbände im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Für den Ausbau und die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden ländlichen Infrastruktur werden die Mittel insgesamt aber vermutlich nicht ausreichen, sodass man sich zwangsläufig über neue Finanzierungskonzepte Gedanken machen muss.

7.3 Finanzierung von Wegebaumaßnahmen

Die Finanzierung der Eigenanteile erfolgt in den Gemeinden weitgehend über den laufenden Gemeindehaushalt sowie bei den Zweckverbänden über die Mitgliedsbeiträge. In zunehmendem Maße werden aber auch in den Gemeinden Satzungen für den Außenbereich erlassen und die Anlieger zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen. Nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung war dies in 14 von 31 Gemeinden der Fall (45 %). Eine zeitlich befristete Anhebung der Grundsteuer wird dagegen nur sehr selten praktiziert (5.7_MB(a)).

Aufgrund der schwierigen Finanzlage der Kommunen ist davon auszugehen, dass in Zukunft die Finanzierung der dringendsten Wegebaumaßnahmen nur unter stärkerer Beteiligung der Anlieger möglich sein wird. Die oftmals auch jetzt schon erhobenen Anliegerbeiträge belasten allerdings in erster Linie die direkten Anlieger, während die Hinterlieger oftmals gar nicht oder nur in geringem Umfang herangezogen werden.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich die in den vergangenen Jahren wieder verstärkt einsetzende Diskussion um eine mögliche Änderung des Realverbandsgesetzes, die die Neugründung von Realverbänden auch außerhalb von Flurbereinigungsverfahren ermöglichen könnte (Labahn, 2009). In den 1970er-Jahren erfolgte in großem Umfang eine Übertragung der Unterhaltung von Wegen und Gräben an die Gemeinden (Haarstrich, 2013b). Zu dieser Zeit waren jedoch noch viele Landwirte in den Gemeinderäten vertreten. Mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft haben sich nun die Verhältnisse grundlegend gewandelt; die Interessen der Kommunen und der Landwirtschaft entwickeln sich auseinander. Die Rückübertragung der Wege an neu zu gründende Realverbände wird in dieser Situation als wichtiger Schritt in Richtung auf eine Absicherung der Unterhaltungsarbeiten und eine gerechte Verteilung der Kosten auf alle Grundeigentümer gesehen (Labahn, 2009). Inwieweit die Grundeigentümer allein für die Finanzierung herangezogen werden oder sich die Gemeinden auch an der Unterhaltung beteiligen, wäre in Zukunft noch verstärkt zu diskutieren.

Die in Niedersachsen vorgenommene Änderung des Realverbandsgesetzes zielt daher in die richtige Richtung. Hierüber soll die Neugründung von Realverbänden ermöglicht werden (Haarstrich, 2013a). Über die Gründung von „Wegeunterhaltungsgemeinschaften“ als Körperschaften wird zurzeit auch in anderen Ländern intensiv diskutiert (Bertling, 2013).

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Sommer 2014, wonach für einzelne Fälle aus Rheinland-Pfalz die Rechtmäßigkeit der Erhebung „wiederkehrender Straßenbeiträge“ durch die Gemeinden bestätigt wurde, ist auch die Frage der Anliegerbeteiligung im Außenbe-

reich wieder verstärkt diskutiert worden. Die genannten wiederkehrenden Straßenbeiträge könnten über einen längeren Zeitraum eingezogen und zweckgebunden für den Wegeausbau verwendet werden.

Im November 2015 hat die niedersächsische Landesregierung beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes für eine Verbandsbeteiligung freizugeben (Niedersächsische Staatskanzlei, 2015). Mit diesem Entwurf sollen die Regelungen für kommunale Abgaben verändert und erweitert werden, insbesondere durch die Eröffnung der Möglichkeit, diese sogenannten „wiederkehrenden Straßenbeiträge“ im Außenbereich einzuziehen.

Sowohl der Städtetag als auch der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund hatten beim Innenministerium eine entsprechende Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes angeregt, nachdem vergleichbare Änderungen in Thüringen und Rheinland-Pfalz bereits seit Längerem bestehen.

Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

7.4 Wegebreite

In der hier betrachteten Förderperiode wurde noch in erheblichem Umfang der Wegeausbau auf einer Breite von 3,0 m gefördert. Es wurde bereits in der Halbzeitbewertung empfohlen, diese Bewilligungspraxis zu überprüfen. Die RLW 99 befand sich auch damals schon in der Überarbeitung und die Wegebreite war hierbei ein wichtiger Diskussionspunkt. Wann aber eine überarbeitete RLW vorliegen wird, ist auch derzeit noch nicht absehbar. Da die Praxis dringend eine zeitnahe Anpassung der Richtlinien für angepasste Wegebreiten forderte, hat sich der Fachausschuss „Ländliche Wege“ entschlossen, die bereits erarbeiteten Planungsaspekte und Entwurfsgrundsätze für die Anlage ländlicher Wege in einer Vorwegausgabe neu herauszugeben. In dem vorliegenden Entwurf der Richtlinien für die Anlage und Dimensionierung Ländlicher Wege (RLW) vom Mai 2014 (DWA, 2014) wurde die empfohlene Wegebreite bei einstreifigen Verbindungswegen und bei Hauptwirtschaftswegen auf 3,5 m angehoben. Nach Aussage des ML ist der vorliegende Entwurf des DWA-Fachausschusses Grundlage für die Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020. Eine entsprechende Empfehlung erübrigt sich daher.

Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die Bewilligungspraxis der Behörden entwickeln wird. Letztendlich wird die Entscheidung über die Breite des Wegeausbaus auch von den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden bzw. der Zweckverbände bestimmt.

7.5 Wegeunterhaltung im Umkreis von Biogasanlagen

In den mit den Gemeindevertretern geführten Gesprächen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass im Umkreis größerer Biogasanlagen verstärkt Schäden an den Wegen zu beobachten sind. Probleme bestehen auch bezüglich der Wegeführung (Wendemöglichkeiten, Begegnungsverkehr). Die erteilten Baugenehmigungen seien danach oftmals unzureichend, da sie zwar die direkte Zuwegung berücksichtigten, nicht aber die sich ändernden Verkehrsströme im Umkreis. Hier seien insbesondere Transitgemeinden benachteiligt. Regelungen zur stärkeren Beteiligung der Anlagenbetreiber seien dringend erforderlich.

Nach den Hinweisen der Gesprächspartner ist nach bisher vorliegenden Erfahrungen der Betrieb von Biogasanlagen nicht mit nennenswerten Gewerbesteuererträgen für die Gemeinden verbunden. In diese Richtung deuten auch die Befragungsergebnisse von Warber (2011) sowie das Auftreten erster Insolvenzen (Thomas, 2015). Eine Kompensation der zusätzlichen Kosten für Wegeunterhaltung und Wegeausbau dürfte auch zukünftig kaum möglich sein, da steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und ungünstige Kostenentwicklungen (Teuerung der Rohstoffe) nicht erwarten lassen, dass Gewerbesteuererträge in nennenswertem Umfang generiert werden. Hier liegt unseres Erachtens eine spezielle Problematik vor, die mit Blick auf den Finanzbedarf für den Wegeausbau immer noch unzureichend diskutiert wird.

Der Biomasseanbau erfordert eine spezielle Logistik und ist mit hohen Belastungen für das Wegenetz verbunden (Gerth, 2010):

- hohe Achslasten der überbetrieblich eingesetzten Ernte- und Transportmaschinen,
- Zunahme der Betrieb-Feld-Distanz und damit des Transportverkehrs insgesamt,
- zeitliche Verschiebung der Erntearbeiten in den Herbst, damit Tag- und Nachtverkehr auch bei nassem Wetter im Herbst und hohe Wegebelastung auch unter ungünstigen Wegebedingungen,
- ganzjährige Anlieferung, dadurch Notwendigkeit eines frostsicheren Ausbaus.

Diesbezüglich kann an dieser Stelle die Empfehlung der Halbzeitbewertung wiederholt werden, dass den Gemeinden die Finanzierung des Wegeausbaus im Umkreis von Biogasanlagen nicht allein überlassen bleiben darf. Anliegerbeiträge auf der Grundlage von entsprechenden Satzungen für den Außenbereich treffen nicht nur den Energiemaisanbauer und belasten die Allgemeinheit. Im Sinne des Verursacherprinzips bieten sich für Gemeinden und Städte (oder Zweckverbände) aber folgende Lösungen an (Gerth, 2010):

- gemeindliche Zustimmung zu Biogasanlagen nur, wenn der Betreiber das Wegenetz ausbaut/verstärkt und unterhält,
- Gewichtsbeschränkungen für einzelne Wege oder Brücken (z. B. 7,5 t),
- Sondernutzungsrechte gegen entsprechende Gebühren, wie sie beispielsweise bei Windkraftanlagen oder Kiesgruben üblich sind.

Wie bereits weiter oben diskutiert, scheint eine angemessene Beteiligung der Landnutzer und Landeigentümer an den Wegebau- und Unterhaltungskosten aber nur über die Gründung von Unterhaltungsverbänden möglich zu sein.

8 Empfehlungen

Die starke Nachfrage nach Wegebauförderung seitens der Gemeinden sowie auch die Einschätzungen der befragten Bauamtsleiter bei den Gemeinden oder Samtgemeinden belegen den hohen Finanzbedarf in diesem Bereich. Dieser ergibt sich nicht aus dem Wunsch nach einem Neubau von Wegestrecken oder der Befestigung noch vorhandener Erdwege, sondern allein aus dem Erfordernis der Instandsetzung und des Ausbaus von Wirtschaftswegen, die in den 70er-Jahren zumeist auf 3,0 m Breite ausgebaut wurden und die den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen und oftmals stark geschädigt sind. Vor diesem Hintergrund sollte der Finanzmittelsatz für den Wegebau für die Förderperiode 2014 bis 2020 überprüft werden.

Mittelfristig wird der Finanzbedarf der Gemeinden schwerpunktmäßig im Bereich der Wegeunterhaltung liegen. Hier wäre verstärkt zu diskutieren, inwieweit die Baulastträger (i. d. R. die Gemeinden) hier unterstützt bzw. entlastet werden können (Worm, 2006). Dieser Aspekt sollte auch in die Verhandlungen über eine Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Eingang finden.

Im Sinne einer nachhaltigen Verwendung der knappen Fördergelder sollte die teilweise restriktive Bewilligungspraxis der Behörden bezüglich einer förderfähigen Wegebaufläche überprüft werden. Dies bezieht sich auch auf den Wegebau im Rahmen der Flurbereinigung.

Die in Niedersachsen vorgenommene Änderung des Realverbandsgesetzes und die Schaffung der Möglichkeit zur Neugründung von Wegeunterhaltungsverbänden zielen in die richtige Richtung. Darüber hinaus sollte das Land alle Initiativen zur Neugründung von Verbänden aktiv unterstützen. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang auch eine intensive Betreuung und Beratung der Verbände im Hinblick auf das Einwerben von Fördermitteln für den Wegebau.

Literaturverzeichnis

- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008): "Wege mit Aussichten" Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Abschlussbericht.
- Bathke, M. (2008): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen, Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme r: Ländliche Infrastrukturmaßnahmen. Braunschweig, Hannover.
- Bathke, M. (2010): Teil II - Kapitel 7 - Wegebau (Code 125-B). In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL. Braunschweig.
- Bayrische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur (1989): Der Einfluss der Flurbereinigung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern. In: Bayrisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Materialien zur Flurbereinigung, H. 16.
- Bertling, H. (2013): Rechtliche Situation des ländlichen Wegebaus in den Bundesländern – ein erster Überblick. Vortrag auf der Wegebautagung am 18. April 2013 in Berlin, Schirmherrschaft: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- DWA, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (2014): Richtlinien für die Anlage und Dimensionierung Ländlicher Wege (RLW) - Entwurf Mai 2014. Hennef.
- Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.
- Gerth, H. (2008): Einfluss des Biomasseanbaus für Energiebereitstellung auf das landwirtschaftliche Wegenetz. In: DLKG, Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Landeskultur in Europa - Lernen von den Nachbarn und Bioenergie - eine Sackgasse für die Landeskultur? Schriftenreihe der DLKG H. 5, S. 173-174.
- Haarstrich, J. (2013a): Überfällige Novelle in Kraft getreten. Land & Forst 2013, H. 3, S. 96.
- Haarstrich, J. (2013b): Realverbände im Wandel der Zeit. Land & Forst 2013, H. 3, S. 97.
- Labahn, K. (2009): "Die Zeit für Neugründungen ist reif". Land & Forst 2009, H. 19.
- Mitterleitner, H., Schilcher, A. und Demmel, M. (2007): Konzepte zur Reduzierung der Kosten beim Transport von nachwachsenden Rohstoffen für Biogasanlagen. LfL-Information, November 2007. Freising.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MU, Niedersächsisches Umweltministerium, WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen und KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (2007): *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 auf Ebene der Maßnahmen (Stand 22.05.2009). Email vom 15.07.2010.
- Niedersächsische Staatskanzlei (2015): Pressemitteilung: Vorschläge zu Änderungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und weiterer Gesetze zur Verbandsbeteiligung freigegeben. Internetseite Landesregierung Niedersachsen:
<http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/vorschlaege-zu-aenderungen-des-niedersaechsischen-kommunalabgabengesetzes-und-weiterer-gesetze-zur-verbandsbeteiligung-freigegeben-138552.html>. Zitiert am 5.1.2016.
- Seufert, H. und Bernhardt, H. (2001): Ungebremstes Wachstum. DLG-Mitteilungen 2001, H. 7, S. 13-16.
- Thomas, T. (2015): Wenn langsam das Geld ausgeht - Hat Biogas noch eine Zukunft oder nicht? Land & Forst 2015, H. 42, S. 56-57.
- Warber, H-U (2011): Biogasanlagen - Chancen und Konflikte für Kommunen im ländlichen Raum. Diplomarbeit (Bayreuth).
- Worm, Wolfram (2006): Bedarf und notwendiger Umfang des Ausbaus landwirtschaftlicher Wege. Info-dienst für Beratung und Schule der Sächsischen Agrarverwaltung 2006, H. 2, S. 27-36.