

Halbzeitbewertung von *PROFIL*

Teil II – Kapitel 7

Verbesserung und Ausbau der Infra- struktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)

Wegebau (Code 125-B)

Autor:

Manfred Bathke

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
7 Wegebau (Code 125-B)	1
7.1 Einführung in das Kapitel	1
7.2 Beschreibung der Maßnahme und ihrer Interventionslogik	1
7.3 Methodik und Datengrundlage	2
7.4 Administrative Umsetzung	3
7.5 Ziele und Zielerreichung (Input und Output)	8
7.6 Ergebnisse	12
7.7 Bewertungsfragen der EU	16
7.7.1 Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials	16
7.7.2 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit	17
7.7.3 Umweltwirkungen	22
7.7.4 Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum	22
7.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	23
Literaturverzeichnis	27

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 7.1: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren (n=44)	8
Abbildung 7.2: Verteilung der eingesetzten EU-Mittel (2007 bis 2009) auf die AfL-Amtsbezirke	10
Abbildung 7.3: Bauweisen der geförderten Wege nach Angaben der ZILE-Förderdatenbank (n=505*)	13
Abbildung 7.4: Funktion der geförderten Wege im Wegenetz (Mehrfachnennungen möglich)	14
Abbildung 7.5: Inanspruchnahme durch verschiedene Nutzergruppen	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Ziele und erwartete Wirkungen der Maßnahme „Wegebau“	2
Tabelle 7.2: Bewertungsschema Wegebau	5
Tabelle 7.3: Umsetzungsstand der Maßnahmen zum ländlichen Wegebau (Auszahlungsstand Ende 2009)	9
Tabelle 7.4: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern (ohne Leader-Mittel)	11
Tabelle 7.5: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern in den Amtsbezirken Braunschweig, Göttingen und Hannover	11
Tabelle 7.6: Anzahl und relativer Anteil der geförderten Wegeabschnitte, die von verschiedenen Gruppen genutzt werden (n=331, 338 km)	15
Tabelle 7.7: Modellkalkulationen zu den Auswirkungen des Ausbaus des Wegenetzes auf die Transportkosten bei der Maisernte für Biogasanlagen	19
Tabelle 7.8: Richtwerte für die Hof-Feld-Fahrten (einfache Fahrt) bei den verschiedenen Bewirtschaftungsformen für jeweils 5 ha	20
Tabelle 7.9: Zeit- und Kostenersparnis infolge des Ausbaus von 1 km Wegstrecke bei einer angenommenen Erschließung von 100 ha	21

7 Wegebau (Code 125-B)

7.1 Einführung in das Kapitel

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.

Das Kapitel befasst sich ausschließlich mit dem Wegebau in Niedersachsen. In Bremen sind bisher keine Fördervorhaben umgesetzt worden.

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.

7.2 Beschreibung der Maßnahme und ihrer Interventionslogik

Die spezifischen und operationellen Ziele und die erwarteten Wirkungen der Maßnahme „Wegebau“ sind in **Tabelle 7.1** 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) führt dazu, dass landwirtschaftliche Güter 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 Maschinisierung Rechnung und soll zu arbeitswirtschaftlichen Vorteilen und Kostensenkungen bei der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen führen.

Mit der Neufassung des GAK-Rahmenplans in 2004 wurde der ländliche Wegebau in die „Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung“ eingegliedert. Das Land Niedersachsen hat dem folgend die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE)“ erlassen, die ab Mai 2005 Gültig-

keit hatte. Die Richtlinie ist mit Beginn der neuen Förderperiode weiterentwickelt, fortgeschrieben und mit Datum vom 29.10.2007 veröffentlicht worden.

Tabelle 7.1: 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 Tagestouristen 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 Wegen 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) .

Niedersachsen hat im Rahmen seines Programm nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates zur Gewährung von Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktreform entschieden, die Finanzmittel im Rahmen der ELER-Maßnahmen 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Agrarinvestitionsförderung) und 125-B (Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“, Wegebau) zu verausgaben.

7.3 Methodik und Datengrundlage

Der vorliegende Bericht beruht im Wesentlichen auf folgenden Auswertungsschritten:

Auswertung von Förder-/Projektdateien der Jahre 2007 bis 2009

Die Auswertung der Förderdaten basiert auf Auszahlungslisten, die die Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften - Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung - als Auszug aus dem landesweiten EDV-Erfassungssystem „ZILE“ jeweils nach Ende des Haushaltsjahres zur Verfügung gestellt hat. Diese Listen enthalten Angaben zu Zuwendungsempfängern, zur Länge der geförderten Wege sowie überwiegend auch Hinweise zur Wegenutzung.

Schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern

Die schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern wurde im Frühjahr 2010 durchgeführt. Hierzu wurden aus der Gesamtmenge aller Vorhaben insgesamt 50 Förderfälle per Zufall ausgewählt. Eine Vorselektion wurde nur insofern vorgenommen, als die im Rahmen von Fallstudien in Augenschein genommenen Wegebauvorhaben mit enthalten sein sollten (n=5). Die Rücklaufquote war mit 88 % gut. Nähere Hinweise zur Methodik und zu den Ergebnissen sind dem Fallstudienbericht zu entnehmen.

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. Im Rahmen der Befragung wurden von den Gemeindevertretern Karten mit dem Gemeindegebiet, dem vorhandenen Wegenetz und den im Rahmen von *PROFIL* ausgebauten Wegen zur Verfügung gestellt. Diese Karten wurden ergänzt durch weitere Unterlagen zu regionalen und überregionalen Fahrradwegen und sonstigen touristischen Infrastruktureinrichtungen. Seitens der befragten Gemeindevertreter wurden erläuternde Hinweise zur Intensität der Nutzung einzelner Wege gegeben. Die Befragung wurde ergänzt durch eine Befahrung ausgewählter Streckenabschnitte. Insgesamt entstand so ein guter Überblick über die jeweilige Bedeutung einzelner Wegebaumaßnahmen für landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Nutzer.

Die Ergebnisse dieser Fallstudien sind in einem separaten Bericht dokumentiert.

7.4 Administrative Umsetzung

Nach dem indikativen Finanzplan (ML, 2009b) stehen 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 kommen noch Finanzmittel aus dem Diversifizierungsfonds Zucker, sog. ZMO-Mittel (2009 bis 2011). Der hier für den Wegebau vorgesehene Finanzansatz liegt bei 8,21 Mio. Euro. Die Mittel des Diversifizierungsfonds werden prioritär eingesetzt. Das bedeutet, dass die Förderungen aus *PROFIL* (Code 125-B) solange ausgesetzt werden, bis die Mittel der entsprechenden Maßnahme im „Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ bewilligt sind. Dementsprechend lässt sich die Laufzeit des Programms nicht eindeutig terminieren. Sie endet maßnahmen-spezifisch zu dem Zeitpunkt, an dem die Mittel für Diversifizierungsbeihilfen ausgeschöpft sind. Die Zahlungen sind bis spätestens zum 30. September 2011 zu leisten. Die Abwicklung für die Diversifizierungsbeihilfe Zucker erfolgt völlig analog zu der Abwicklung bei den entsprechenden Maßnahmen des ELER-Programms (gleiche Zahlstelle, glei-

che Bewilligungsstellen, gleiche Kontrollbehörden). Dementsprechend ist in Bezug auf die einzelnen durchgeführten Wegebaumaßnahmen im Rahmen der Evaluation nicht zwischen den mit *PROFIL*-Mitteln finanzierten Wegebaumaßnahmen und den über die Diversifizierungsbeihilfe finanzierten Maßnahmen zu unterscheiden.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass Wegebaumaßnahmen auch über den Leader-Schwerpunkt finanziert und abgewickelt werden können.

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

Nach den Vorgaben der Nationalen Rahmenregelung muss der öffentliche Zuwendungsempfänger mindestens 35 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben aufbringen. Im Umkehrschluss beträgt der Zuwendungssatz maximal 65 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben. Bei Vorhaben, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dienen, kann der Fördersatz um bis zu 10 % erhöht werden.

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, sind demnach im Konvergenzgebiet deutlich schlechter gestellt als die Kommunen. Allerdings sind Realverbände derzeit noch überwiegend im Nichtkonvergenzgebiet vertreten (überwiegend in Südniedersachsen).

Bewilligungsbehörden sind die Ämter für Landentwicklung (AfL) bei den Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL). Die Ämter für Landentwicklung verfügen über ein eigenes Amtskontingent, das anlässlich von zwei Einplanungsbesprechungen (Frühjahr, Herbst) nach einem festgelegten Verteilerschlüssel zugewiesen wird.

Bewertungsschema Wegebau

Auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen ML und den Ämtern für Landentwicklung wurde in 2007 ein Bewertungsschema Wegebau verbindlich eingeführt (ML, 2007), das eine Prioritätensetzung mit Hilfe eines einfachen und überschaubaren Punktesystems er-

möglichen soll. Die Einführung des Bewertungsschemas wurde vom ML wie folgt begründet:

- es handele sich um eine Forderung aus der ELER-Verordnung (Art. 71 Abs. 2),
- das Programm sei regelmäßig überzeichnet,
- eine einheitliche Auswahl nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz sei daher erforderlich.

Dieses Bewertungsschema wurde in 2008 leicht modifiziert und um zusätzliche Kriterien erweitert. Auch wurden präzisierende Hinweise zur Punktvergabe gegeben (ML, 2009a). Die maximal mögliche Punktzahl erhöhte sich durch die neuen Kriterien von 100 auf 120 Punkte. **Tabelle 7.2** zeigt in einem Vergleich das alte und das neue Bewertungsschema.

Tabelle 7.2: Bewertungsschema Wegebau

lfd. Nr.	Kriterium	Max. Punktzahl, altes Bewertungsschema	Max. Punktzahl, neues Bewertungsschema
1	Erschließung anliegender Fläche (ha)	40	30
2	Erschließungseffizienz	20	20
3	Beschaffenheit (gilt auch für Brücken)	30	20
4	Haupterschließungsweg		30
5	Multifunktionalität zur Steigerung der touristischen Attraktivität, z. B. Skaten, klassifizierter Radweg	10	10
6	Berücksichtigung besonderer Anforderungen, z. B. Umsetzung von Zielvereinbarungen, Abstimmung mit Vorhaben Dritter, Auswirkungen auf Entwicklungsprozess, Reduzierung des innerörtlichen Verkehrs, (gesondert zu begründen)		20
	Gesamtpunktzahl	max. 100	max. 120

Quelle: (ML, 2007; ML, 2009a).

Bezüglich des Kriteriums Nr. 1 sollen nur Flächen berücksichtigt werden, die direkt vom auszubauenden Weg erschlossen werden. Dahinter liegende Wege und deren anliegende Flächen sind ausgeschlossen, da Schwierigkeiten einer sinnvollen Abgrenzung bestehen.

Haupterschließungswege, die wichtig sind, aber nur wenige eigene anliegende Flächen haben, können über das Kriterium Nr. 4 zusätzliche Punkte erhalten. Bei einer Punktevergabe muss das AfL dies gesondert schriftlich begründen.

Um zur Wegebeschaffenheit einen vergleichenden Gesamteindruck zu erhalten, wird jeder Weg vor der abschließenden Bewertung durch den Bearbeiter/Ingenieur des AfL vor Ort begutachtet. Auch sind dem Antrag Fotos beizufügen, die den Wegezustand dokumentieren.

Bei Nr. 5 (Multifunktionalität der Nutzung) soll eine Punktevergabe nur bei „klassifizierten“ Radwegen vorgenommen werden, also bei solchen, die in den einschlägigen Fahrrad-/Wanderkarten auch als solche gekennzeichnet sind. Eine Nutzung zum Spaziergehen wird bei jedem Weg vorausgesetzt.

Unter Nr. 6 werden zusätzliche Kriterien genannt, die evt. berücksichtigt werden können (max. 10 Punkte), z. B.

- Umsetzung von Zielvereinbarungen,
- Abstimmung mit Vorhaben Dritter,
- Auswirkungen auf Entwicklungsprozesse,
- Reduzierung des innerörtlichen Verkehrs.

Das AfL muss die Punktevergabe gesondert schriftlich begründen. Der Vermerk ist zu den Förderakten zu nehmen.

Nach Angaben des ML sind die Kriterien von den Antragstellern inzwischen akzeptiert, da sie eine nachvollziehbare Gleichbehandlung ermöglichen. Auch die im Rahmen der Evaluation befragten AfL-Mitarbeiter gaben überwiegend an, dass das ergänzte Bewertungsschema im Prinzip praktikabel sein. Es wurde aber mehrfach darauf hingewiesen, dass bei einer schematischen Anwendung immer die Gefahr bestünde, dass einzelne regional bedeutsame Wegebauvorhaben „durch das Raster fallen würden“.

Nach Angaben einzelner Ämter für Landentwicklung ist der Antragsüberhang regional so hoch, dass eine Projektbewilligung eine Bewertung von über 100 Punkten erfordert. Selbst regional bedeutsame Verbindungswege ohne die geforderte direkt angrenzende Mindestfläche könnten damit bei strikter Anwendung des Schemas kaum noch gefördert werden.

Im Zuge der schriftlichen Befragung von Zuwendungsempfängern wurde darauf hingewiesen, dass bei Punkt 1 die Größe der erschlossenen Fläche mit der Länge des Weges steige und damit lange Wege bevorzugt würden. Die entscheidende Kenngröße sei vielmehr die Erschließungseffizienz, die unter Punkt 2 auftauche. Hier wäre u. E. zu prüfen, ob die ersten beiden Punkte nicht zusammengefasst werden können und nur noch die Erschließungseffizienz berücksichtigt wird.

Die Multifunktionalität der Wegenutzung hat aufgrund der geringen hier zu vergebenden Punktezahl scheinbar nur eine untergeordnete Bedeutung. Trotz der geringen Punktezahl

kann die Multifunktionalität aber zum entscheidenden Kriterium werden, wenn bei hohem Antragsüberhang die benötigte Punktezahl für eine Bewilligung auf über 100 Punkte ansteigt. In diesem Falle käme eine Förderung nur noch in Frage, wenn eine multifunktionelle Nutzung gegeben wäre.

Dieses Beispiel zeigt, dass ein fest vorgegebener Kriterienkatalog immer die Gefahr in sich birgt, eine ganz „eigene Logik“ zu entfalten und mitunter auch zu eigentlich nicht beabsichtigten Selektionswirkungen führt.

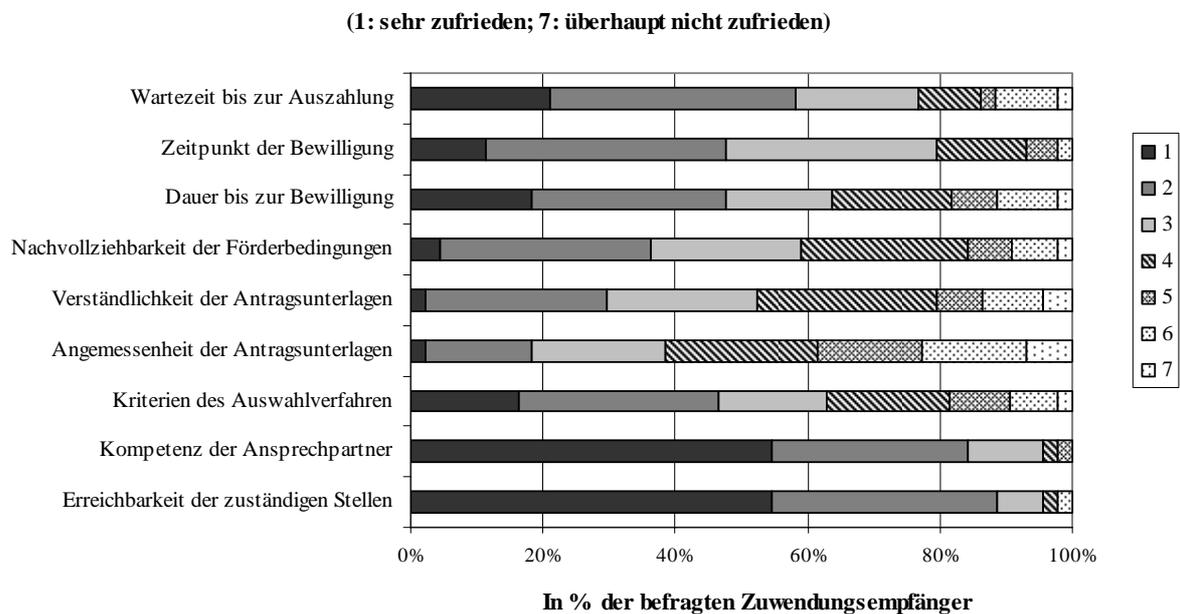
Die von der EU-Kommission geforderte pauschale Einführung von Projektauswahlkriterien bedeutet einen verwaltungstechnischen Mehraufwand, der nach unserer Einschätzung durch Effizienzgewinne nicht gerechtfertigt werden kann. Die jeweiligen Sachbearbeiter bei den Ämtern für Landentwicklung verfügen nach den Angaben der befragten Zuwendungsempfänger über gute Ortskenntnis und großen Erfahrungshintergrund. Durch ein Punkteschema mit vorgegebenen Kriterien lassen sich die Einschätzungen der jeweiligen Bearbeiter aber 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.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass mit dem nun vorliegenden Bewertungsschema ein praktikables System gefunden wurde, das allerdings im Detail in Abstimmung mit den Ämtern für Landentwicklung noch weiter angepasst und flexibilisiert werden muss.

Zufriedenheit mit dem Förderverfahren

Im Rahmen der schriftlichen Befragung der Zuwendungsempfänger wurde auch der Aspekt „Zufriedenheit mit dem Förderverfahren“ thematisiert. Die **Abbildung 7.1** zeigt die Bewertungen hinsichtlich verschiedener Aspekte des Förderverfahrens (Frage 16).

Hinsichtlich der Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den GLL's 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 wird der Umfang und die Verständlichkeit der Antragsunterlagen bewertet. Auch der oftmals späte Bewilligungszeitpunkt wurde von etwa 20 % der Befragten negativ bewertet.

Abbildung 7.1: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren (n=44)

Quelle: Eigene Erhebungen.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode haben sich nach Einschätzung der Befragten insbesondere der Umfang und die Verständlichkeit der Antragsunterlagen sowie auch die Kriterien des Auswahlverfahrens verschlechtert.

In einer offenen Frage wurden die Zuwendungsempfänger nach möglichen Verbesserungsvorschlägen befragt. Sehr häufig wurde hierbei der Wunsch nach einer Vereinfachung des Antrags-, Abrechnungs- und Kontrollverfahrens vorgebracht. Generell wird auch mehr Entscheidungsfreiheit der Kommunen eingefordert.

Nähere Hinweise zur Methodik der Befragung sowie die Ergebnisse im Detail sind dem Fallstudienbericht zu entnehmen.

7.5 Ziele und Zielerreichung (Input und Output)

Nach dem indikativen Finanzplan, Stand: 22.05.2009, (ML, 2009b) stehen für die Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt 44,97 Mio. Euro an EU-Mitteln für den Wegebau zur Verfügung. Hiermit sollen Gesamtinvestitionen von Öffentlichen Mitteln in Höhe von 82,91 Mio. Euro gefördert werden (Gesamtinvestition ca. 86 Mio. Euro). Der Einsatz von GA-Mitteln ist nicht vorgesehen. Aufgrund der erheblichen Nachfrage wurde das für den Wegebau vorgesehene Budget mit der dritten Programmänderung durch zusätzliche EU-

Mittel aus den Modulationsmitteln aufgestockt (1,6 Mio. Euro im Nichtkonvergenzgebiet, 1 Mio. Euro im Konvergenzgebiet).

In Niedersachsen stehen zur Gewährung von Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung Mittel in Höhe von insgesamt 12,4 Mio. Euro zur Verfügung, die zum Teil für Wegebaumaßnahmen (125-B) vorgesehen sind. Im Zeitraum vom 15.12.2008 bis zum 15.02.2009 wurden davon 6,2 Mio. Euro für den Wegebau bewilligt und bis zum 30.09.2009 5,9 Mio. Euro ausgezahlt. Da es sich dabei nicht um ELER-Mittel handelt, fallen diese Auszahlungen nicht unter die ELER-Berichtspflicht und sind im indikativen Finanzplan nicht mit enthalten.

Das Bewilligungsfenster wird 2010 ein weiteres Mal auch für den Wegebau geöffnet, bis der vorgesehene Bewilligungsrahmen ausgeschöpft ist. Die endgültigen Auszahlungen sind spätestens bis zum 30. September 2011 zu leisten.

Die Diversifizierungsbeihilfen für den Wegebau werden unter den gleichen Förderbedingungen verausgabt wie die ELER-Mittel und sind auch in der ZILE-Förderdatenbank mit gelistet. Die nachfolgenden Angaben zum Umsetzungsstand beinhalten daher auch diese Maßnahmen.

Tabelle 7.3: Umsetzungsstand der Maßnahmen zum ländlichen Wegebau (Auszahlungsstand Ende 2009)

	Ziel*	Umsetzung**	Umsetzungs-
	2007-2013	2007-2009	stand in %
EU-Mittel 125-B (Mio. Euro)	44,97	11,7	
Zuckerdiversifizierung Wegebau (Mio. Euro)		5,9	
EU-Mittel Leader (Mio. Euro)		1,1	
Gesamt-Fördermittel Wegebau (Mio. Euro)		18,7	
Gesamt Förderfähige Kosten (Mio. Euro)	101,4	35,8	35 %
km ausgebaute Wegstrecke	780	487,8	63 %
Anzahl ausgebaute Brückenbauwerke	k. A.	23	-
Anzahl erneuerter Rahmen- oder Rohrdurchlässe	k. A.	4	-

* Begleitbericht (2009).

** ZILE-Förderdatenbank.

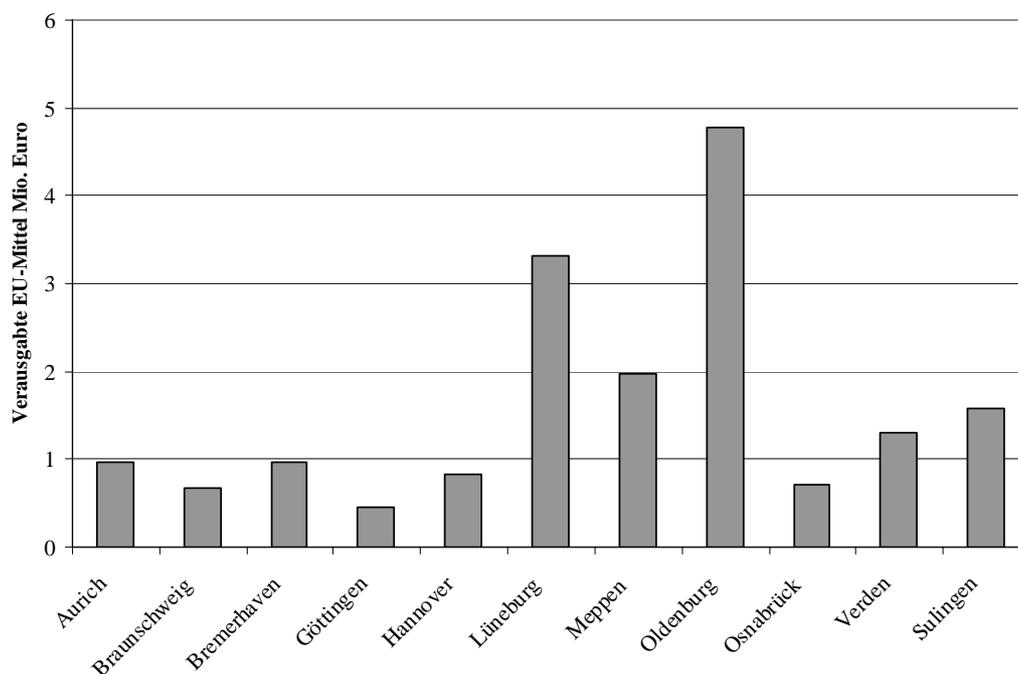
Quelle: Eine Auswertungen nach ZILE-Förderdatenbank.

In 2007 erfolgten aufgrund der späten Programmgenehmigung noch keine Auszahlungen. In den Jahren 2008 und 2009 wurden dann insgesamt (inkl. der Leader-Mittel) 18,7 Mio. Euro an Fördermitteln für den Wegebau verausgabt.

Insgesamt wurden 488 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt (2008: 126,9 km; 2009: 360,9 km), hinzu kommt die Erneuerung von 23 Brückenbauwerken und 4 Rahmen- und Rohrdurchlässen.

Die Verteilung der für den Wegebau eingesetzten EU-Mittel (ohne Leader-Mittel) auf die Amtsbezirke der Ämter für Landentwicklung ist in der **Abbildung 7.2** dargestellt. Deutliche Schwerpunkte liegen in den Amtsbezirken Lüneburg und Oldenburg, die zusammen 46 % der Fördermittel beanspruchen.

Abbildung 7.2: Verteilung der eingesetzten EU-Mittel (2007 bis 2009) auf die AfL-Amtsbezirke



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Im AfL-Bezirk Oldenburg erfolgte auch bereits in der vergangenen Förderperiode der mit Abstand höchste Mitteleinsatz, auch bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche (Bathke, 2008). Lüneburg profitiert von den günstigen Förderkonditionen im Konvergenzgebiet und den Mittelzuweisungen im Rahmen der Diversifizierungsbeihilfe. Wie auch in der Vergangenheit ist der Mitteleinsatz 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 mineralischen bis felsigen Untergrund im Mittelgebirgsraum. 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 Bauweisen und Nutzungsansprüchen an die gebauten Wege zu sehen.

Diese Punkte werden aber über den Verteilungsschlüssel des ML im Prinzip mit berücksichtigt.

Neben den genannten Gründen sowie der unterschiedlichen Zuweisung von ZMO-Mitteln dürfte aber auch der unterschiedliche Antragseingang eine Rolle gespielt haben. So werden von den überwiegend in Südniedersachsen vertretenen Zweckverbänden zumeist deutlich kleinere Wegebaumaßnahmen beantragt als von den Gebietskörperschaften. Dies zeigt die folgende Auswertung. Die Fördermittel verteilen sich auf die Zuwendungsempfänger wie folgt:

Tabelle 7.4: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern (ohne Leader-Mittel)

	Anzahl Förderfälle	Zuwendungen in Mio. Euro	Anteil
Gebietskörperschaften	330	16,05	91 %
Zweckverbände	74	1,51	9 %

Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Die durchschnittlichen Auszahlungen pro Förderfall liegen für die Gebietskörperschaften bei 48.600 Euro, bei den Zweckverbänden betragen sie lediglich 20.400 Euro. Diese Unterschiede sind allerdings in erster Linie auf standörtliche Unterschiede zurückzuführen, wie die folgende Auswertung für die Amtsbezirke Braunschweig, Göttingen und Hannover zeigt, in denen überwiegend Realverbände vertreten sind.

Tabelle 7.5: Verteilung der Fördermittel auf die Gruppen von Zuwendungsempfängern in den Amtsbezirken Braunschweig, Göttingen und Hannover

	Anzahl Förderfälle	Zuwendungen in Mio. Euro	mittlere Zuwendung pro Förderfall (Euro)
Gebietskörperschaften	36	0,79	21.982
Zweckverbände	64	1,18	18.412

Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

7.6 Ergebnisse

Bauweisen

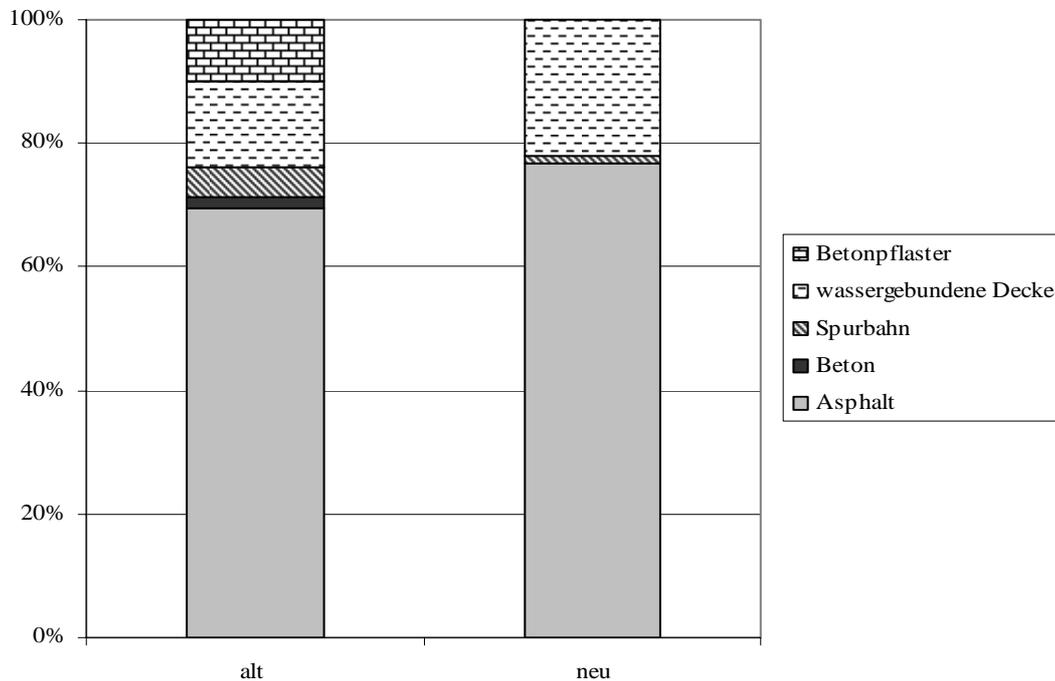
In einem Vorher-Nachher-Vergleich der jeweiligen Bauweisen der geförderten Wege nach den Angaben der ZILE-Datenbank sind insgesamt 505 Förderfälle berücksichtigt, die eine Wegstrecke von ca. 450 km abdecken. Die Förderfälle im Bereich des GLL Oldenburg/Cloppenburg sind in dieser Auswertung nicht enthalten, da die Datensätze diesbezüglich nicht auswertbar waren.

Wie auch in der vorangegangenen Förderperiode ist eine weitere Zunahme der Asphaltbefestigung zu beobachten. So stieg bei den geförderten Wege der Anteil der Asphaltbefestigung von 69 auf 77 %. Gleichzeitig nahm aber auch der Anteil der Wege mit einer wassergebundenen Decke von 14 auf 22 % zu. Beides geht zu Lasten der mit Beton befestigten Wege. Vollflächige Betonwege und Wege mit Betonpflaster werden entweder asphaltiert oder in wassergebundenen Decken umgewandelt.

Nach den Ergebnissen der Befragung der Zuwendungsempfänger wird die Entscheidung über die 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.

Die in den 1970er Jahren aufgebrauchten Asphaltdecken waren stark beschädigt und für heutige Belastungen völlig unzureichend befestigt. Die Gemeinden entschieden sich in diesen Fällen nicht für einen Ausbau in Asphaltbauweise, sondern für ein Fräsen des Asphaltbelags und die weitere Verstärkung mit einer Tragdeckschicht. Dies erschien im Hinblick auf die Herstellungskosten zunächst günstiger, auch wenn die Unterhaltungskosten deutlich größer sind. Nach Angabe einer Gemeinde seien aber die Unterhaltungskosten bei Asphaltwegen langfristig kaum vorhersehbar, da die Bitumenpreise an den Ölpreis gekoppelt und stark angestiegen seien. Eine Ausbesserung von Schotterdecken sei dagegen durch eigene Gemeindemitarbeiter möglich.

Abbildung 7.3: Bauweisen der geförderten Wege nach Angaben der ZILE-Förderdatenbank (n=505*)



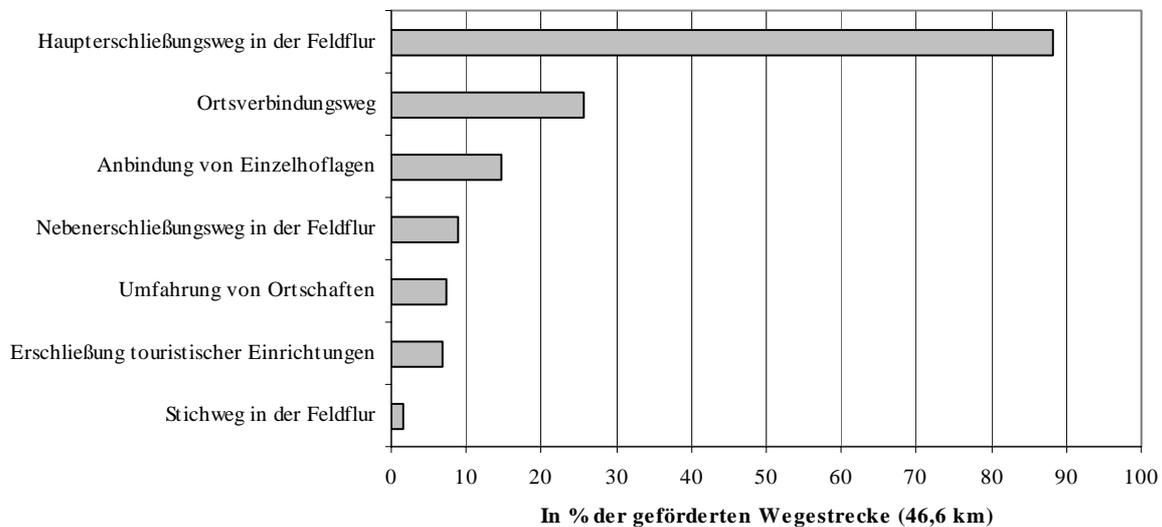
* Ohne GLL Oldenburg/Cloppenburg.

Quelle: Eigene Auswertung nach Angaben der ZILE-Datenbank.

Wegefunktion

Im Rahmen der Befragung der Zuwendungsempfänger wurde eine Klassifizierung der geförderten Ausbaustrecken hinsichtlich ihrer Funktion im Wegenetz gefordert. Nach den vorliegenden Angaben handelt es sich bei 26 % der hier betrachteten Wegeabschnitte um Ortsverbindungswege. Etwa 88 % waren Haupterschließungswege in der Feldflur. Der Anteil der Nebenerschließungswege und der Stichwege lag bei ca. zehn %. Zumeist wurde in diesen Fällen darauf hingewiesen, dass durch den Wegeausbau entweder einzelne Hofstellen oder besondere touristische Attraktionen erschlossen werden sollten. Sieben Prozent der Wegeabschnitte ermöglichen die Umfahrung von Ortschaften durch den landwirtschaftlichen Maschinenverkehr.

Abbildung 7.4: Funktion der geförderten Wege im Wegenetz (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erhebung.

Auswertungen der Förderdaten aus der vergangenen Förderperiode zeigten, dass diesbezüglich deutlich regionale Unterschiede bestehen (Eberhardt et al., 2005), die in erster Linie auf unterschiedliche Siedlungsstrukturen zurückzuführen sind. So herrschen in 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. Daraus ergibt sich, dass in Weser-Ems ein größerer Anteil der ländlichen Wege für den Anliegerverkehr nutzbar gemacht werden muss.

Pro km ausgebautem Wegeabschnitt werden im Mittel ca. 50 ha landwirtschaftliche Nutzfläche erschlossen (durchschnittliche Länge der ausgebauten Wegeabschnitte: 1,05 km, im Mittel erschlossene landwirtschaftliche Fläche: 53 ha). Etwa 29 % der ausgebauten Wege werden für die Abfuhr von Zuckerrüben mit LKW genutzt. Die Anlieferung an eine Biogasanlage spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle (drei %). Der Erschließung von Mast- oder Milchviehställen im Außenbereich dienen sechs bzw. acht %.

Außerlandwirtschaftliche Nutzung der Wege

Für ca. 65 % der Förderfälle finden sich Angaben zur Wegenutzung in der Förderdatenbank. Danach werden sämtliche Wege in deutlichem Umfang auch von nicht-landwirtschaftlichen Nutzergruppen frequentiert. Eine Verteilung auf die verschiedenen Nutzergruppen ist **Tabelle 7.6** zu entnehmen:

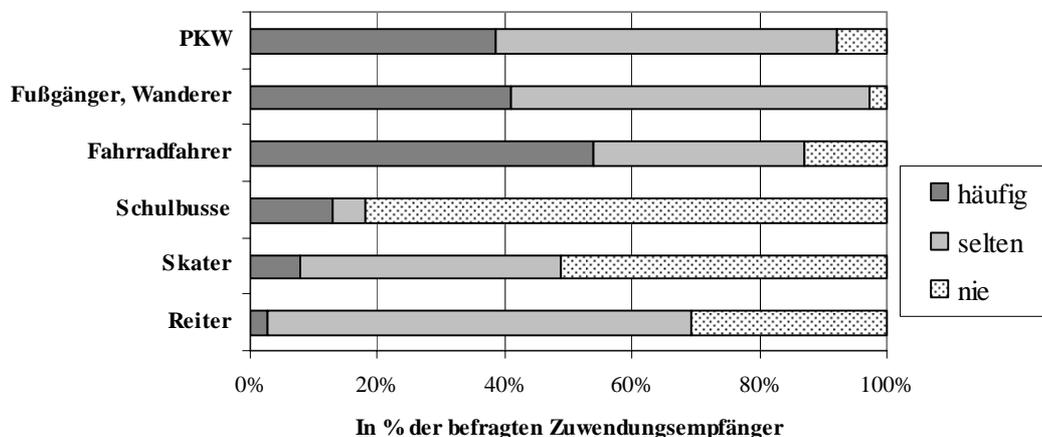
Tabelle 7.6: Anzahl und relativer Anteil der geförderten Wegeabschnitte, die von verschiedenen Gruppen genutzt werden (n=331, 338 km)

	Anzahl	Strecke in km	rel. Anteil, bezogen auf die Strecke
allgemeine Nutzung durch PKW	177	189,1	55,9 %
Schulbusse	38	50,9	15,1 %
Radweg	242	266	78,7 %
- davon beschilderter Radweg	79	87,0	25,7 %
Skater	30	38,6	11,4 %
Reitweg	36	52,4	15,5 %

Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Förderdatenbank.

Erwartungsgemäß wird die überwiegende Mehrheit der Wege im Rahmen der Naherholung von Fahrradfahrern genutzt. Bemerkenswert ist aber, dass es sich bei 25 % der Wege um beschilderte Fahrradwege handelt, die eine gewisse überregionale oder touristische Bedeutung besitzen.

Etwas differenzierter sind die Angaben der befragten Gemeindevertreter und Realverbandsvorsitzenden. In 12 Fällen wurde angegeben, dass die außerlandwirtschaftliche Nutzung nur gering sei. Diese Angabe wurde überwiegend (in acht von 12 Fällen) von den Vorsitzenden der Zweckverbände gegeben. In allen anderen Fällen (73 %) ist danach von einer stärkeren Multifunktionalität des Weges und einer Beanspruchung durch verschiedene Nutzgruppen auszugehen. Hierbei überwiegt die Nutzung durch Fahrradfahrer und Spaziergänger sowie auch durch PKW-Fahrzeuge. Skater und Reiter spielen demgegenüber nur eine geringe Bedeutung. Immerhin werden aber noch 15 % der geförderten Wege auch von Schulbussen häufig genutzt.

Abbildung 7.5: Inanspruchnahme durch verschiedene Nutzergruppen

Quelle: Eigene Erhebung.

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

7.7 Bewertungsfragen der EU

Die EU-Kommission gibt in ihrem Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) die folgenden Bewertungsfragen vor:

- Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potenzials beigetragen?
- Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?

Darüber hinaus sind aber auch die Wirkungsbeiträge des ländlichen Wegebbaus im Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums“ sowie im Umweltbereich zu untersuchen.

7.7.1 Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials

Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials beigetragen?

Die Frage nach der Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potenzials bezieht sich im Zusammenhang mit dem ländlichen Wegebau nach unserem Verständnis auf die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an veränderte Nutzungsbedingungen und gestiegene Anforderungen und damit auf die Erschließung landwirtschaftlicher, gewerblicher und touristischer Potenziale im ländlichen Raum. Die Multifunktionalität der Wegenutzung tritt damit stark in den Vordergrund.

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Ergebnisse der geförderten Vorhaben mit Blick auf die Wegfunktion und die Wegenutzung dargestellt. Die Auswertungen zeigen, dass bei der Wegebauförderung Nebenwirkungen aufgrund der multifunktionellen Nutzung des Wegenetzes häufig vorkommen. Die geförderten Vorhaben dienen damit nicht nur der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen sondern auch der Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an die heutigen Anforderungen sowohl der Landwirtschaft als auch der Bevölkerung des ländlichen Raumes insgesamt.

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 Fallstudien wurde aber von einer Vertreterin eines Tourismusverbandes auf die Bedeutung des Wegebaus für den Fahrradtourismus in einer Region hingewiesen (siehe Fallbeispiel Nr. 5).

7.7.2 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?

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 Silomaisernnte der Kosteneffekt des Wegebbaus überschlägig quantifiziert. Die seinerzeit durchgeführten Berechnungen (Bathke, 2008) haben durch die weitere Ausdehnung des Silomaisanbaus für die Biogaserzeugung an Aktualität gewonnen und werden daher nachfolgend wiedergegeben.

Die Silomaisernnte für Biogasanlagen und auch die Abfuhr des Gärsubstrats werden oftmals von Lohnunternehmern durchgeführt, die den Zustand des Wegenetzes in ihren Kostenkalkulationen berücksichtigen. Vom Bundesverband Lohnunternehmen e. V. wurde den Mitgliedsbetrieben hierfür der sog. „Maisrechner“ an die Hand gegeben (Wesenberg, 2007). Mit dieser Kalkulationshilfe können Beispielskalkulationen zum Einfluss verschiedener Faktoren auf die Transportkosten bei der Maisernnte durchgeführt werden.

Der Ausbauzustand des Wegenetzes kann hierbei durch die mittlere Fahrgeschwindigkeit ausgedrückt werden, die bei einer mittleren Feld-Hof-Entfernung von 3 km nach allgemeinen Erfahrungswerten zwischen 10 und 20 km/h schwanken kann. Hierbei handelt es sich zwar um eine Extrembetrachtung, die genannten Extremwerte dürften aber in der Praxis durchaus auch vorkommen.

In die nachfolgend dargestellten Modellkalkulationen gehen folgende sonstige Annahmen ein (Bundesverband Lohnunternehmen e.V., 2007): Feldhäcksler der mittleren Leistungsklasse (350 kW, 8-reihig), 100 t Mais pro Stunde, zehn Stunden pro Tag, Preise pro t Frischmasse „in die Miete“.

Bei größeren Entfernungen werden höhere Durchschnittsgeschwindigkeiten erreicht, da auch ein größerer Anteil auf Landstraßen zurückgelegt werden kann. Bei den angegebenen Preisen handelt es sich um Vollkosten netto ohne Gewinnanteil (Maschinenkosten, Personalkosten, Geschäftskostenanteil, Risiko) für die komplette Erntekette (Häckseln, Transport, Verdichten).

Tabelle 7.7: Modellkalkulationen zu den Auswirkungen des Ausbauzustandes des Wegenetzes auf die Transportkosten bei der Maisernte für Biogasanlagen

mittlere Feld-Hof-Entfernung	8 km		3 km	
	mittlere Fahr- geschwindigkeit	Kosten / t Mais	mittlere Fahr- geschwindigkeit	Kosten / t Mais
gutes Wegenetz	25 km/h	7,31 Euro/t	25 km/h	5,72 Euro/t
mittleres Wegenetz	20 km/h	8,07 Euro/t	20 km/h	6,42 Euro/t
schlechtes Wegenetz	15 km/h	9,22 Euro/t	15 km/h	7,12 Euro/t

Quelle: (Bathke, 2008).

Nach den oben dargestellten Ergebnissen der Modellkalkulationen ergeben sich durch ein sehr gut ausgebautes Wegenetz (mittlere Fahrgeschwindigkeit: 20 km/h, mittlere Feld-Hof-Entfernung) 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.

Auf die Bedeutung der Transportkosten für den Betrieb von Biogasanlagen weisen auch Mitterleitner et al. (2007) hin. Die von den Autoren durchgeführten Modellrechnungen zeigten, dass die Transportkosten für Biomasse und damit auch der Einkaufs- oder Verkaufspreis von Silomais frei Silo sehr stark von der Transportentfernung und der sich daraus ergebenden Transportkapazität beeinflusst werden. Je nach Kapazität der Transporteinheiten und Transportentfernungen zwischen zwei und 35 km können die Gesamtkosten zwischen 1,80 Euro/Tonne FM und rd. 9,0 Euro/Tonne FM liegen. Bei großen Transportentfernungen kann bei nicht angepasster Transporttechnik allein für die Transportkosten fast 50 % des NawaRo-Bonus aufgebraucht werden (Mitterleitner, Schilcher und Demmel, 2007). In dieser Untersuchung wurden in erster Linie die Transportentfernung betrachtet; die Aussagen können natürlich in vergleichbarer Weise auch auf den Ausbauzustand des Wegenetzes und damit auf die Fahrgeschwindigkeit übertragen werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Janinhoff (Janinhoff, 2008).

In Anbetracht der geringen Gewinnmargen beim Betrieb von Biogasanlagen wird deutlich, dass der Ausbauzustand des Wegenetzes einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil darstellt und damit zu deutlichen Einkommenseffekten auf den Betrieben beitragen kann.

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 Modellvorhabens „Wege mit Aussichten“ wurde für Beispielmunicipalitäten eine Funktionsanalyse des vorhandenen Wegenetzes durchgeführt. Hierbei wurden für die Wegenutzung die folgenden Häufigkeiten angesetzt (ALR SH, 2008):

Tabelle 7.8: 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 (2008).

Ein ländlicher Weg, der 100 ha mit Mais und Getreide (Mais: 60 %, Getreide/Raps: 40 %) bestellte Fläche 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, wie in **Tabelle 7.9** dargestellt.

Tabelle 7.9 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 (nach Segger, 2010), 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 Haupterschließungsweges 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. 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) wurden im Mittel über zehn ausgewählte Flurneuordnungsgebiete durch ländlichen Wegebau die mittleren Fahrgeschwindigkeiten im Bereich aller untersuchten Betriebe um rd. 5 km/h gesteigert. Hierdurch ergab sich ein Zeitgewinn von 32 Minuten/ha und Jahr allein durch die Qualitätsverbesserung der Wege (Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur, 1989). Bei einem angenommenen Kostensatz von 60 Euro pro Schlepperstunde mit Fahrer (Segger, 2010) betragen die Kosteneinsparungen 32 Euro pro ha und Jahr. Zeiteinsparungen durch eine Verringerung der Hof-Feld-Entfernung, die im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren üblicherweise mit erzielt werden, sind hierbei nicht berücksichtigt.

Verschiedene Modellrechnungen zeigen also die deutlichen Wirkungen des Ausbaus der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Die genannten Werte von 20 bis 30 Euro pro ha und Jahr können als Anhalts-

punkt dienen, dürfen aber nicht verallgemeinert werden. Eine genauere Quantifizierung ist nicht möglich.

7.7.3 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 wäre dann über die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch eine Kompensation zu leisten. Der Aspekt der Bodenversiegelung spielt daher in diesem Zusammenhang eine zu vernachlässigende Rolle, zumal auch nach der vorliegenden Richtlinie geschlossene Decken (Schwarz- und Vollbetondecken) bei Neubaustrecken weitestgehend zu vermeiden sind.

Die Erhaltung und Verstärkung von Brückenbauwerken reduziert den Umwegverkehr und trägt damit zu einer Verringerung des Gesamt-Verkehrsaufkommens bei. 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 (Umwegverkehr) führen.

7.7.4 Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum

Verbesserung der Wohnstandortqualität

Maßnahmen des ländlichen Wegebbaus 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 Gefährdungspotentials durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr (siehe z. B. Fallbeispiel 1),
- 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.

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.

7.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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. Ausgehend von einem 30-jährigen Erneuerungsturnus ergibt sich rein rechnerisch ein Bedarf an Wegebaumaßnahmen über eine siebenjährige Förderperiode von etwa 12.800 km. In der letzten Förderperiode sind knapp 4.000 km ausgebaut worden. In der jetzigen Förderperiode sind bisher 450 km ausgebaut worden. Hier kommen allerdings noch die im Rahmen der Flurbereinigung umgesetzten Maßnahmen (611 km) hinzu sowie die ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln ausgebauten Wege. Die oben genannten Zahlen weisen aber darauf hin, dass insgesamt ein hoher Bedarf an Wegebaumaßnahmen bestehen dürfte.

Dies wurde auch durch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Zuwendungsempfänger sowie in den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien bestätigt. Die Träger der ländlichen Wege werden ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Infrastruktur auch zukünftig nur mit Hilfe von Fördergeldern nachkommen können. In Gemeinden, die die erforderlichen Eigenmittel für die Kofinanzierung nicht aufbringen können, werden sich die Probleme des ländlichen Wegenetzes dagegen 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:

- Quotierung der Mittel auf AfL-Ebene 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.

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

Bewertungsschema Wegebau

Wesentliche Schwachpunkte des ursprünglich verwendeten Bewertungsschemas wurden durch die Überarbeitung bereits ausgeräumt. 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.

Finanzierung des Wegebbaus

Die Finanzierung der Eigenanteile erfolgt in den Gemeinden weitgehend über den laufenden Gemeindehaushalt, in 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 wurde dagegen nur in einer Gemeinde praktiziert (siehe auch Fallstudienbericht Fallbeispiel Nr. 5). Weiterhin gaben 70 % der Befragten an, dass sie den Wegebau ohne Fördermittel auf absehbare Zeit nicht durchgeführt hätten. In den übrigen Gemeinden bzw. Realverbänden wäre die Maßnahme nur zum Teil, in veränderter Form oder zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden.

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. 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 und 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.

Hier sollten von Seiten des Landes die Voraussetzungen für die Neugründungen von Realverbänden vereinfacht und die Fördersätze für Realverbände an die der Gemeinden angepasst werden.

Wegebauförderung und Biogasanlagen

Eine spezielle Problematik liegt in der Finanzierung des Wegebbaus im Umfeld von Biogasanlagen. Der Biomasseanbau erfordert eine spezielle Logistik und ist mit hohen Belastungen für das Wegenetz verbunden (Gerth, 2010):

- hoher Bedarf an Flächen für Energiemais,
- Zunahme der Betrieb-Feld-Distanz,
- hohe Schlagkraft in der Ernte verbunden mit hohen Transportleistungen (überbetrieblicher Maschineneinsatz),
- Rücktransport von Gärsubstraten,
- Tag- und Nachtverkehre auch bei Nässe.

Den Gemeinden kann in diesem Zusammenhang die Finanzierung des Wegeausbaus nicht allein überlassen bleiben, und Anliegerbeiträge auf der Grundlage von entsprechenden Satzungen für den Außenbereich treffen nicht nur den Energiemaisanbauer. 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,
- Sondernutzungsrechte gegen entsprechende Gebühren, wie sie beispielsweise bei Windkraftanlagen oder Kiesgruben üblich sind.

Hier sollte unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände weiter nach Lösungen gesucht werden. Möglicherweise ist es für Realverbände einfacher, mit den Betreibern entsprechende Vereinbarungen zu treffen.

Überarbeitung der RLW 99

Der landwirtschaftliche Strukturwandel wird zu immer größeren Bewirtschaftungseinheiten führen. Vor diesem Hintergrund wird in vielen Regionen ein weitmaschigeres Wegenetz akzeptiert werden können.

Dies bedeutet auf der anderen Seite aber eine stärkere Beanspruchung der verbleibenden Wege durch immer breitere Maschinen mit höheren Achslasten. Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen vieler Zuwendungsempfänger nach einer größeren förderfähigen Ausbaubreite nachvollziehbar. Es könnte durchaus im Sinn einer nachhaltigen Verwendung der knappen Fördergelder sein, die Breite der Hauptwege so zu erhöhen, dass eine

vorzeitige Zerstörung durch das Befahren der Wegränder ausgeschlossen ist. Hierzu müsste auch auf eine Anpassung der RLW 99 (DVWK, 1999) hingewirkt werden.

ZILE-Förderdatenbank

Mit der ZILE-Datenbank hat Niedersachsen das bereits vorher bestehende Förder-Abrechnungssystem PROLAND um ein Monitoring-System erweitert. Neben den Finanzdaten sind für jedes geförderte Projekt nunmehr auch spezifische Sachdaten zu erfassen und auf dem aktuellen Stand zu halten. Dies bedeutet einen hohen zusätzlichen Aufwand für die Sachbearbeiter im Amt für Landentwicklung, der nur dann gerechtfertigt erscheint, wenn das Ergebnis auch verwendbar ist. Die bisherigen Auswertungen zeigen, dass dies noch nicht der Fall ist. Sowohl die Angaben zum Wegeausbau als auch zur Wegfunktion sind lückenhaft. Es sollte geprüft werden, ob in Zukunft mit vertretbarem Aufwand vollständigere und realitätsnähere Ergebnisse erwartet werden können. Wenn nicht, erscheint uns der alte Weg einer Datenerhebung in einer Stichprobe von Verfahren als geeigneter.

Literaturverzeichnis

- Bathke, M. (2008): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen, Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme r: Ländliche Infrastrukturmaßnahmen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI.
- 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.
- Bundesverband Lohnunternehmen e.V. (2007): Transportkosten bei der Maisernte für Biogasanlagen. Telefonat mit Dr. Wesenberg vom 15.06.2007.
- DVWK, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. (1999): Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW 99). Bonn.
- 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. (2010): Einfluss des Biomasseanbaus für Energiebereitstellung auf das landwirtschaftliche Wegenetz. Landeskultur in Europa - Lernen von den Nachbarn. Schriftenreihe der DLKG, S. 173-174.
- Janinhoff, A. (2008): Wann sind Äcker zu weit weg? DLG-Mitteilungen 2008, H. 5, S. 34-39.
- Labahn, K. (2009): "Die Zeit für Neugründungen ist reif". Land & Forst, H. 19.
- Mitterleitner, H., Schilcher, A. und Demmel, M. (2007): Konzepte zur Reduzierung der Kosten beim Transport von anwachsenden Rohstoffen für Biogasanlagen, Berichte der Bayrischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL).
- 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. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226_N20358583_L20_D0_I65_5.html. Stand 11.4.2008.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): Auswahlkriterien der Maßnahme "Ländlicher Wegebau". http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C60293336_L20.pdf.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009b): Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 auf Ebene der Maßnahmen (Stand 22.05.2009). Email vom 15.07.2010.
- Segger, V. (2010): Den großen Schlepper mieten, kaufen, leasen? Internetseite Powerpoint Vortrag, Infodienst Landwirtschaft - Ernährung - Ländlicher Raum des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1309035_11/Schlepper-kaufen,-mieten,-leasen%5B2%5D.pdf.
- Seufert, H. und Bernhardt, H. (2001): Ungebremstes Wachstum. DLG-Mitteilungen 2001, H. 7, S. 13-16.
- Wesenberg, M. (2007): Maisernte: Berechnung der Erntekosten; Kalkulationshilfe des Bundesverband Lohnunternehmen e.V.